

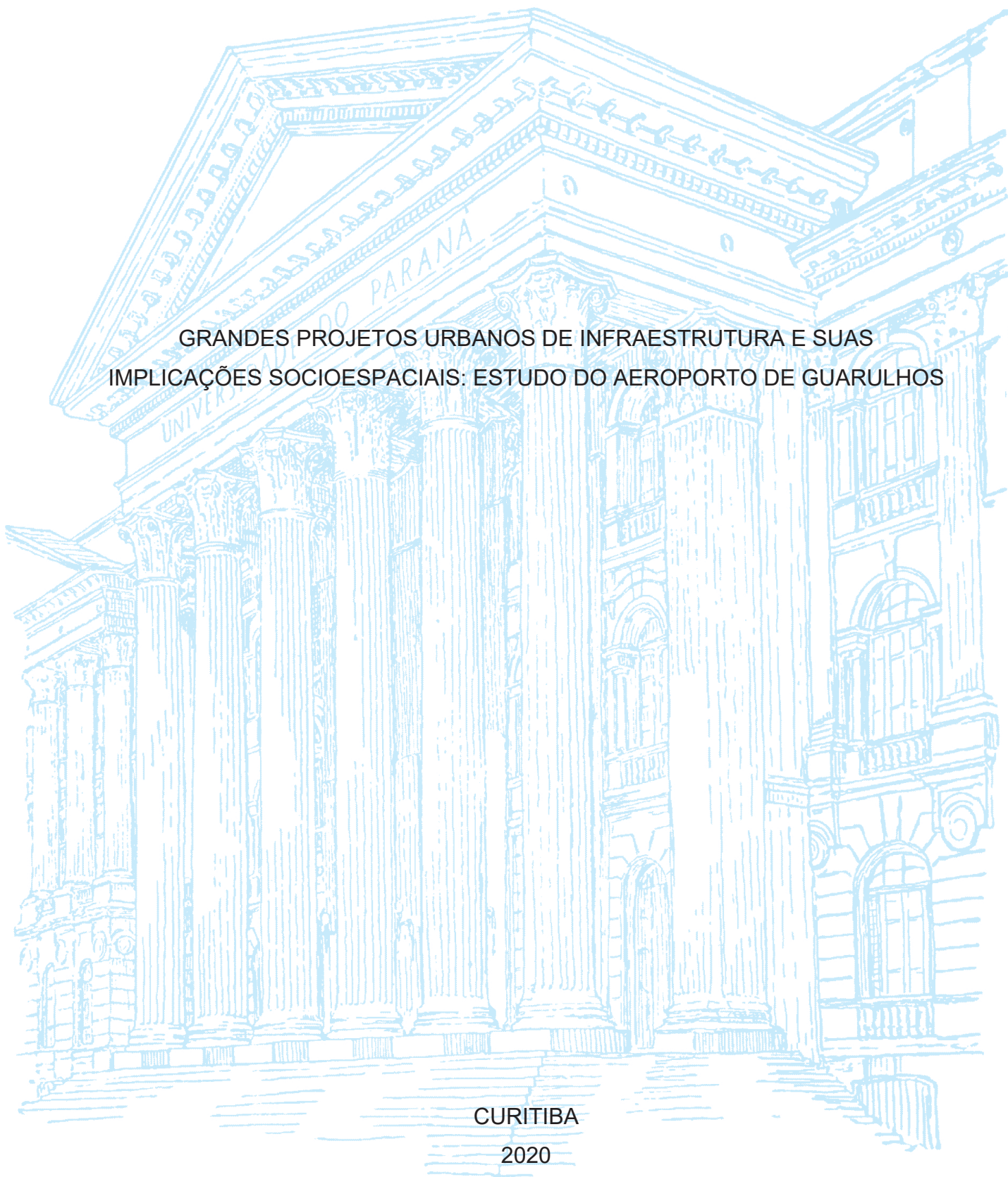
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL KALINOSKI

GRANDES PROJETOS URBANOS DE INFRAESTRUTURA E SUAS  
IMPLICAÇÕES SOCIOESPACIAIS: ESTUDO DO AEROPORTO DE GUARULHOS

CURITIBA

2020



RAFAEL KALINOSKI

GRANDES PROJETOS URBANOS DE INFRAESTRUTURA E SUAS  
IMPLICAÇÕES SOCIOESPACIAIS: ESTUDO DO AEROPORTO DE GUARULHOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria.

CURITIBA  
2020

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR  
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

K14g

Kalinowski, Rafael

Grandes projetos urbanos de infraestrutura e suas implicações socioespaciais: estudo do aeroporto de Guarulhos [recurso eletrônico] /Rafael Kalinowski. – Curitiba, 2020.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 2020.

Orientador: José Ricardo Vargas de Faria.

1. Aeroportos. 2. Espaços públicos. 3. Planejamento urbano. 4. Arquitetura - Projetos e plantas. I. Universidade Federal do Paraná. II. Faria, José Ricardo Vargas de. III. Título.

CDD: 720

Bibliotecária: Vanusa Maciel CRB- 9/1928

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **RAFAEL KALINOSKI** intitulada: **Grandes projetos urbanos de infraestrutura e suas implicações socioespaciais: estudo do Aeroporto de Guarulhos**, sob orientação do Prof. Dr. JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 20 de Fevereiro de 2020.



JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



P/WEB  
FELIPE NUNES COELHO MAGALHÃES

Avaliador Externo (NENHUM VÍNCULO INSTITUCIONAL)



JORGE TIAGO BASTOS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



## RESUMO

No novo paradigma de administração do espaço urbano que ascendeu junto de políticas neoliberais, o espaço urbano é primariamente produzido via mercado. Porém, a produção da infraestrutura de transportes via mercado, no Brasil, é um assunto incipiente e apresenta lacunas de pesquisa. Avaliar o quanto este modelo de intervenções urbanas impacta a dinâmica das metrópoles brasileiras é a questão central desta pesquisa. Como recorte empírico, estuda-se o Aeroporto de Guarulhos e seus impactos no espaço urbano após sua concessão ao setor privado. Para o estudo, utilizou-se uma versão simplificada de uma grade metodológica qualitativa de natureza exploratória concebida para o contexto brasileiro contemporâneo. Esta metodologia propõe entender o impacto de GPUs a partir de dimensões e indicadores de análise predeterminados. Nesta pesquisa, as dimensões de análise são divididas em dimensão Espacial e dimensão de Gestão. Os resultados sugerem que a administração privada do GPU desencadeou tanto rupturas espaciais quanto rupturas no modelo de gestão. A partir destes resultados, entende-se que o modelo de administração privada do aeroporto reforça a fragmentação socioespacial do espaço urbano, especialmente ao pôr em contraste a infraestrutura supermoderna produzida pelo mercado e a paisagem cronicamente desigual das metrópoles brasileiras.

Palavras-chave: Grandes projetos urbanos. Aeroportos. Infraestrutura. São Paulo.

## **ABSTRACT**

In the new paradigm of urban space management, which escalated with neoliberal politics, cities have been increasingly planned and built by private agents. However, the issue of market-oriented production of transportation infrastructure megaprojects, in Brazil, has not been fully addressed yet. The main goal of this research is to evaluate how this model of urban intervention impacts the dynamics of Brazilian metropolises. Such an issue is investigated by taking the case of Guarulhos International Airport as an empirical object of study, focusing on the period after its concession to private agents. To do so, a simpler version of a established method designed to study megaprojects within Brazilian contemporary context is used. The nature of this method is qualitative and exploratory, and it proposes to understand the impact of megaprojects in the light of predetermined dimensions and indicators. In this investigation, the dimensions of analysis are divided in Spatial dimension and Management dimension. Our findings suggest that the private management of the Airport caused both Spatial and Management ruptures. Our discussions focus on the hypothesis that market-oriented megaprojects aggravate the issue of splintering urbanism, especially when supermodern infrastructure built by global agents contrasts against chronically unequal Brazilian urban landscape.

Keywords: Megaprojects. Airports. Infrastructure. Sao Paulo.

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>16</b>
<b>ESTRUTURA .....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 1 O ESPAÇO E O CAPITAL.....</b>	<b>23</b>
1.1 O contexto político da cidade-mercadoria.....	24
1.2 Empreendedorismo urbano.....	28
1.3 Grandes Projetos Urbanos: Quão grandes? .....	34
1.4 Tipos de GPU no Brasil e como são analisados .....	42
<b>CAPÍTULO 2 LOGÍSTICA NACIONAL.....</b>	<b>45</b>
2.1 Transportes no Brasil.....	46
2.2 Concessões aeroportuárias .....	49
2.3 O Aeroporto de Guarulhos .....	60
<b>CAPÍTULO 3 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>64</b>
3.1 Procedimentos investigativos .....	65
3.2 Dimensões de análise .....	81
3.3 Rupturas identificadas .....	110
<b>CAPÍTULO 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>116</b>
<b>EPÍLOGO .....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>127</b>

## PRÓLOGO

*A transição do espaço rural ao espaço metropolitano sempre me fascinou. O gradiente de funções que observava na chegada e saída da capital de meu estado natal (Porto Alegre, RS) me intrigava: percebia grandes obras de infraestrutura e plantas industriais abandonadas ou malcuidadas. Não sabia, à época, que as funções industriais já não ditavam os rumos das formações metropolitanas num Brasil reestruturado produtivamente. Tampouco compreendia que eram as tecnologias da informação e comunicação (TICs) que determinavam a nova dinâmica citadina e que a localização física das coisas já não era tão importante.*

*Desse cenário de contorno metropolitano, o que mais me fascinava eram as obras de infraestrutura: pontes, viadutos, estádios, portos e aeroportos. Entendia que, de algum modo, seu porte gigantesco “atrapalhava” a fluidez da cidade, criando aglomerados de funções específicas, que favoreciam a dinâmica macro do movimento de coisas e pessoas, mas pareciam provocar rupturas na escala micro.*

*Na faculdade de Arquitetura e Urbanismo (2011-2017), comecei a ter clareza do porquê da existência dessas rupturas na dinâmica espacial. E foram justamente as disciplinas de projeto nas quais trabalhamos com infraestrutura (parques, loteamentos, terminais urbanos, rodoviárias e aeroportos) que me permitiram entender que o espaço urbano é reflexo de um conjunto de dinâmicas de todas as ordens: política, econômica, social e ambiental, dentre outras.*

*Então, comecei a acompanhar programas federais de produção de obras de infraestrutura e percebi que havia uma mudança de paradigma, com uma decisão irremediável do Estado de se retirar dessa produção e delegá-la à iniciativa privada, cujo modus operandi parecia corroborar minha percepção de que essas obras criam rupturas na dinâmica urbana.*

*Deste modo, o projeto de pesquisa surgiu como uma tentativa de entender o papel dos grandes projetos urbanos (GPUs) de infraestrutura construídos e administrados por agentes privados num cenário espaço-temporal de reestruturação produtiva (desindustrialização), econômica (neoliberalização) e espacial. O interesse em estudar o caso de Guarulhos foi construído depois de observações em diversas*

*regiões do Brasil, por ter se apresentado como o GPU mais provocador. Trata-se de uma cidade conhecida no cenário brasileiro justamente por seu aeroporto internacional, que funciona como a porta física de entrada e saída do país. O impacto deste projeto, no entanto, é externalizado também para não-usuários.*

*O desafio de estudar um recorte empírico distante 450 quilômetros da Universidade Federal do Paraná foi possível justamente pelas TICs mencionadas anteriormente, que me possibilitaram acesso remoto aos dados que exploro nesta pesquisa. Além disso, visitas de campo feitas à Região Metropolitana de São Paulo reiteraram sua relevância na dinâmica nacional: em conexões de idas e vindas a eventos acadêmicos pelo Brasil, percebi ser cada vez mais inviável voar por este país de dimensões continentais sem passar por lá.*

*Outro desafio foi converter meu conhecimento técnico sobre arquitetura e urbanismo em ciência. Por vício do ofício, meu instinto é transformar curiosidades em projetos de engenharia. Por isso, muitos passos para trás foram necessários nesta expectativa de transformar minhas curiosidades em ciência. *The Treachery of Images*, clássico surrealista de Magritte, indica justamente o desafio de se fazer ciência: o que se constrói aqui não é a realidade, mas uma representação da realidade a partir de um ponto de vista que deve ser considerado junto dos resultados. E como qualquer representação de qualquer coisa, pode e deve gerar questionamentos.*

# INTRODUÇÃO

O paradigma da administração do espaço urbano tem mudado desde a ascensão de políticas neoliberais nos anos 1980. No novo paradigma, a cidade é primariamente planejada, desenhada e construída por agentes privados. Esse modelo contrasta com o planejamento urbano centrado no Estado, comum desde quando as cidades se reconstruíam da 2ª Guerra Mundial. Pesquisadores da área de planejamento urbano entendem que este é um processo de mudança para um modelo de produção do espaço urbano via mercado (HARVEY, 2005; 2005b; 2012; LITTLE, 2011; SANFELICI & HALBERT, 2018; WRIGHT, 2013). Porém, a questão da produção da infraestrutura de transportes via mercado, no Brasil, é um assunto incipiente e ainda apresenta lacunas de pesquisa.

Aqui, serão feitas contribuições à teoria sobre **Grandes Projetos Urbanos (GPUs)** no contexto Latino-Americano, especialmente no Brasil, por meio de adaptações a uma grade metodológica proposta para analisar projetos neste recorte geográfico. Os GPUs são, portanto, o **OBJETO DE ESTUDO** deste trabalho, a ser explorado a partir do **CASO** do Aeroporto de Guarulhos, em um **CONTEXTO** em que a infraestrutura de transportes do país é, cada vez mais, construída e administrada pela iniciativa privada.

O estudo **JUSTIFICA-SE** pela necessidade de entender como se manifesta, no Brasil, a transição da abordagem administrativa para a abordagem empreendedora do espaço urbano. Este processo, segundo Harvey (2005), ocorreu na governança de grandes cidades capitalistas após a exaustão da expansão econômica do pós-guerra. Ao considerar a produção acadêmica latino-americana do campo de planejamento urbano, é possível inferir que esse processo ainda está em fase de expansão na produção do espaço urbano nos países da periferia do capitalismo.

Nos anos 1980, a partir do governo norte-americano de Reagan, emergia um consenso de que essa abordagem empreendedora do espaço urbano traria benefícios econômicos positivos. Em um contexto mais amplo, isso integrava o que é denominado de Estado neoliberal, cujas práticas em busca da acumulação de capital têm sido mais nocivas em países “subdesenvolvidos” (HARVEY, 2005). Nesses



países, as ideias neoliberais exacerbaram as desigualdades sociais que, no caso do Brasil, caracterizam o território desde o período colonial.

Segundo Harvey (2005), o elemento principal do empreendedorismo no espaço urbano é a noção *lato sensu* de parceria público-privada (PPP). A partir dessa noção, os governos passaram de “*central players*” a “*strategic enablers*” do desenvolvimento de políticas públicas, visando ações mais flexíveis e responsivas, com características empreendedoras (IMRIE & RACO, 1999). Nesse contexto, o Estado “faz fazer no lugar de fazer” (ARANTES, 2013, p. 81). No entanto, as estratégias desses agentes privados ao “fazer” a cidade resultam em fragmentação e desarticulação entre diferentes usos da terra justapostos no espaço urbano, que por vezes não consideram as necessidades dos cidadãos locais.

Segundo Carrión (2016), há uma relação estreita entre os GPUs e o novo modelo de governança urbana neoliberal. Essa nova gestão urbana foca no empreendedorismo urbano, buscando eficiência e competitividade. A autora entende que a infraestrutura de transportes é chave para esse empreendedorismo urbano que visa posicionar as cidades no cenário global. Argumenta ainda que o sucesso dos GPUs possui uma condição *sine qua non*: criar a impressão de que esse processo não onera o Estado.

Esse discurso é comum para justificar as concessões aeroportuárias no Brasil, sempre sob a alegação da incapacidade do Estado em financiar e gerir a rede nacional. No entanto, essa condição só existe no campo do discurso de legitimação dos diversos tipos de PPPs, pois as concessionárias tomam empréstimos do BNDES<sup>1</sup> para viabilizar os melhoramentos na infraestrutura previstos nos contratos de concessão. Segundo o próprio banco, R\$ 3,48 bilhões foram emprestados à concessionária *GRU Airport* para a ampliação, modernização e exploração da infraestrutura<sup>2</sup>. Então, pode-se relacionar este caso ao argumento da autora supracitada de que o empresariamento da gestão de serviços não significa a ausência

---

<sup>1</sup> O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o “principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira”. Fonte: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>>. Acesso: 19 dez. 2018.

<sup>2</sup> Fonte: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20131217\\_aeroportos](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20131217_aeroportos). Acesso: 19 dez. 2018.

do Estado, mas, sim, a transformação das relações de poder, de modo a incluir novos atores em uma complexa e burocrática rede (CARRIÓN, 2016, p. 261).

O Brasil instaurou, em 2004, um marco legislativo (Lei 11.079/04) que estabeleceu a PPP como mecanismo para atrair investimentos da iniciativa privada e resolver gargalos de infraestrutura (RUFINO, 2016). Porém, nos transportes, as parcerias só se concretizaram pelo formato original da lei de concessões (Lei 8.987/95), em que não há contraprestação pecuniária do Estado ao parceiro privado. Pelo contrário, o Estado cobra outorga das concessionárias pelo direito de explorar projetos de infraestrutura. Além disso, as parcerias com o setor privado só avançaram nos GPUs metropolitanos, já que os agentes privados buscam garantias de retorno financeiro, o que não é encontrado fora desses espaços. O avanço ocorreu, portanto, em áreas que já possuíam infraestrutura mais desenvolvida que a média nacional, evidenciando as desigualdades inter-regionais.

Nesse cenário, é preciso entender o papel dos agentes privados na produção de infraestrutura de transportes e como sua atuação no espaço urbano transforma as metrópoles e acentua as desigualdades inter-regionais. Isso porque, no planejamento e desenho dos GPUs, a sua relação com o entorno não é tema prioritário, pois a suposta autonomia dos GPUs é tida como premissa, fazendo com que planejadores se concentrem nos limites do projeto, e não deem atenção suficiente para seus impactos exógenos (KOZAC & FELD, 2018).

As implicações espaciais dos GPUs de infraestrutura aeroportuária administrados por agentes privados apresentam uma lacuna de pesquisa que este trabalho buscará preencher. Este estudo é importante em um momento em que o Governo Federal planeja conceder a totalidade dos aeroportos federais a agentes privados até 2022. Então, as implicações espaciais de um modelo de administração que visa maximização de lucros podem se alastrar por todas as metrópoles e por cidades médias que tiveram seus aeroportos incluídos no Programa Nacional de

Desestatização (PND)<sup>3</sup> e no Programa de Parcerias e Investimentos (PPI)<sup>4</sup> do Governo Federal.

Os GPUs são apresentados, por seus críticos e por seus promotores, como formas de ação adaptadas para garantir a realização de empreendimentos em um ambiente caracterizado pela complexidade e incerteza. Kozac & Feld (2018) apontam duas vertentes de análise dos GPUs: uma os vê como ferramenta eficiente para as dinâmicas das grandes cidades contemporâneas; outra, critica-os e define-os como uma visão empresarial da gestão urbana. Ambas as vertentes reconhecem, no entanto, que os GPUs são um dos instrumentos favoritos de planejamento e gestão das cidades na atualidade.

Segundo Oliveira, “os grandes projetos urbanos constituíram um campo privilegiado de legitimação de projetos políticos em função do poder simbólico das grandes intervenções” (2012, p. 70). Nesse contexto de “planejamento via projeto”, o “*master project*” tomou o lugar do “*master plan*”. Por consequência, muitas dessas intervenções acabaram por privilegiar estratégias de marketing da gestão pública em detrimento de estratégias de melhoramentos urbanos legítimos.

Rufino (2016) afirma que a requalificação do espaço urbano proveniente desses processos conduzidos por empresas privadas é sobreposta a um tecido urbano historicamente marcado por precariedades e, portanto, tende a exacerbar a fragmentação do espaço urbano. Essa ideia está alinhada ao entendimento de Moura (2011) de que a retórica dos GPUs como impulsionadores de desenvolvimento horizontal da cidade está presente apenas no campo do discurso, pois as intervenções tendem a ser verticais, resultando na fragmentação do território e induzindo à segregação socioespacial a partir dos deslocamentos populacionais. Segundo Moura, os GPUs “são frutos da financeirização da economia mundial e sua execução está frequentemente associada à realização de grandes negócios imobiliários”, onde o

---

<sup>3</sup> Conforme Lei 9.491/1997.

<sup>4</sup> “O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi criado pela Lei nº 13.334/2016 com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização”. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>. Acesso: 17 abr. 2019.

controle do projeto quase sempre está com a iniciativa privada, embora o financiamento e os riscos sejam assumidos pelo poder público (2011, p. 12).

Pesquisador de GPUs no contexto latino-americano, Lungo (2002) corrobora a ideia de que eles reforçam tendências de segregação e exclusão social em países e cidades “pobres”. Quer seja por conta de remoções de comunidades para lhes dar espaço, quer seja por meio de valorização imobiliária e processos de gentrificação. Desse modo, é preciso estudar as “rupturas” (VAINER et al., 2012) desencadeadas pelos GPUs e como transformam o espaço urbano.

Kozac & Feld (2018), pesquisadores argentinos, reiteram a crítica de Vainer et al. (2012) de que os GPUs fragmentam o espaço urbano ao produzir rupturas que criam discontinuidades na malha urbana e na paisagem. Essas rupturas são, segundo Vainer et al., de ordem institucional, urbanística, legal, fundiária, política, simbólica e escalar. No entanto, apesar de esse ser um juízo frequente, Vainer et al. apontam que há poucos estudos que tomam a questão das rupturas urbanas como um problema central.

O valor de uso dos GPUs de infraestrutura de transportes pode ser catalisador de uma série de melhoramentos na dinâmica econômica de uma região por meio da otimização da conectividade física com outras regiões. Porém, esses benefícios econômicos não necessariamente atingem todos os extratos da população. Pelo contrário, extratos populacionais que não usufruem da modernização da infraestrutura urbana acabam prejudicados pelos projetos, visto que essas intervenções têm demandado remover populações que já ocupam aquele território. Assim, como já notaram Graham & Marvin (2002), os GPUs auxiliam na dinâmica urbana de alguns grupos sociais, ao passo que prejudicam a dinâmica de outros.

A infraestrutura aeroportuária é multifacetada por sua complexidade tanto no “lado-ar” quanto no “lado-terra” (YOUNGS & WELL, 2003). Partindo dessa premissa, é possível questionar se as recentes concessões de aeroportos têm sido objeto de preocupação urbanística para além dos critérios intrínsecos a seu funcionamento. Ou seja, o que se pode elucidar da relação física entre aeroporto e cidade?

O **PROBLEMA** desta pesquisa é, então, compreender a relação entre planejamento urbano e regional e novas frentes de negócios que se abrem sob a égide

da neoliberalização: **Em que medida as rupturas geradas pelos grandes projetos urbanos intensificam a fragmentação do espaço físico e social da cidade?**

Nesse sentido, o **OBJETIVO GERAL** é: Entender as implicações socioespaciais de grandes projetos urbanos de infraestrutura de transportes, por meio do estudo de caso do Aeroporto de Guarulhos.

Para alcançá-lo, **OBJETIVOS ESPECÍFICOS** foram definidos:

1. Identificar e caracterizar os atores envolvidos na administração privada do Aeroporto de Guarulhos.
2. Definir a área de influência do Aeroporto de Guarulhos.
3. Apontar alterações na matriz de transportes metropolitanos no entorno.
4. Identificar quais rupturas foram desencadeadas pelo projeto estudado.

## METODOLOGIA

Mesmo com o método científico para a análise de um objeto, é preciso considerar o sujeito que o analisa. Afinal, a análise carrega o peso do passado do analista e do modo como interpreta os objetos concretos para transformá-los em objetos científicos. A interpretação dos objetos concretos, em ciências sociais, pode ser influenciada pelas crenças ou opiniões do pesquisador (BOURDIEU, 1999). Por este motivo, é importante a vigilância do objeto de estudo para desconstruir entendimentos *a priori*.

Além disso, as conclusões provenientes dessas análises não podem ser tomadas em separado do contexto do objeto e do estado da arte sobre o assunto, pois a discussão dos resultados carrega como sujeitos os autores utilizados como referências. Ou seja, a compreensão do objeto de estudo é subscrita ao paradigma do campo de conhecimento do planejamento urbano.

Segundo Cardoso, “o conhecimento é o resultado da relação entre um sujeito que se empenha em conhecer e o objeto de sua preocupação” (1971, p. 4). Desse modo, é preciso preestabelecer que a eficácia do controle do sujeito sobre a dinâmica de seu objeto de estudo não é plena, devendo manter a vigilância sobre o objeto real, de modo que o objeto científico se aproxime ao máximo dele, sem a pretensão de que sejam iguais (Figura 1).

Figura 1 - Esquema da relação entre objeto real e científico.



Fonte: O autor (2018). Elaborado com base em Cardoso (1971).



Bourdieu (1999) descreve o método como um conjunto de técnicas que permitem ao sujeito conquistar, construir e constatar seu objeto de estudo. O processo que o autor chama de “vigilância epistemológica” deve se constituir de um sistema de hábitos intelectuais com vistas ao objeto real de estudo. Nesse processo de vigilância, a parafernália técnica e a teórica balizam as análises.

Dada a complexidade dos GPUs, sua vigilância epistemológica precisa se dar sob diferentes e simultâneas dimensões, de modo que o objeto científico seja uma análise crítica das evidências disponíveis. As técnicas de investigação desta pesquisa serão aplicadas no âmbito de dimensões preestabelecidas por Vainer et al. (2012). Essas dimensões serão detalhadas no Capítulo 1, mas é importante notar agora que os autores dão carta branca (p. 19) para que cada projeto analisado seja uma crítica da própria matriz de análise, onde as dimensões podem ser conjugadas ou fracionadas conforme a complexidade de cada caso. A proposta de reorganização das dimensões de análise utilizada neste trabalho é detalhada no Quadro 1.

Quadro 1 – Grade metodológica: Dimensões e indicadores de análise.

Dimensões	Indicadores
Espacial	A- Reconfiguração para serviços de alto nível*
	B- Obras de infraestrutura no entorno
	C- Relação com o entorno imediato
	D- Relação com o planej. metropolitano**
	E- Formação de centralidade***
	F- Uso e ocupação do solo no entorno
	G- Incorporação imobiliária e variação no preço de imóveis
	H- Impactos ambientais e des. urbano
	I- Deslocamentos compulsórios
Gestão	J- Coalizões e contexto político
	K- Mudança de agentes institucionais
	L- Legislação <i>ad hoc</i>
	M- Alterações na legislação urbanística
	N- Motivações acionadas como justificativa
	O- Financiamento do projeto
	P- Distribuição de custos, benefícios e riscos

Organização: O autor (2019). Elaborado com base em Vainer et al. (2012), (\*) Cuenya (2011), (\*\*) Tonucci Filho e Freitas (2020), e (\*\*\*) Freestone e Baker (2011).

Cabe destacar também que a metodologia adotada foi pensada para o contexto urbano brasileiro, evitando assim, segundo os autores, o risco de mimetizar a ciência sobre GPUs consolidada em outros países, em outras realidades (VAINER et al.,

2012, p. 14). As instruções metodológicas e as primeiras análises desenvolvidas pelo grupo de autores brasileiros podem ser encontradas no livro “**Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**” (OLIVEIRA et al., 2012).

O conjunto de textos apresenta um panorama de GPUs contemporâneos em território brasileiro (Figura 2). Discute obras do setor rodoviário, petroquímico, aeroportuário e administrativo e analisa seus impactos socioespaciais. O livro representa um avanço ao compreender estes grandes projetos cada vez mais frequentes na paisagem metropolitana brasileira e apresentar **proposições metodológicas** para mensurar e analisar os impactos exógenos dos GPUs.

Figura 2 - Projetos analisados em "Grandes Projetos Metropolitanos": Arco Metropolitano do RJ, Complexo Petroquímico do RJ, Aeroporto de Confins e Cidade Administrativa de MG.



Fontes: G1, O Globo, BH Airport e PSDB, respectivamente.  
Organização e edição das imagens: O autor (2019).

O estudo de caso proposto nesta pesquisa se assemelha aos recém mencionados pelos seguintes motivos: são semelhantes em escala; são semelhantes no espaço-tempo, todos na região sudeste, com planejamento e execução após período de expressivo crescimento econômico do país com pico em 2010; são produto da associação entre setores público e privado; e mesmo que administrados por agentes privados, os projetos têm algum caráter público, como prestar serviços de transportes. Por isso, entende-se ser apropriado aplicar a mesma metodologia ao caso do Aeroporto de Guarulhos, com adaptações sutis e inclusão de outros indicadores apontados em estudos posteriores a 2012.

Para compreender a problemática dos **Grandes Projetos Urbanos**, interpelou-se o modo como outros pesquisadores os analisam. Como referências que sustentam a discussão da problemática e dos resultados da pesquisa, foram utilizadas pesquisas em três escalas geográficas:

**1) Brasileiras** (NOVAIS et al., 2007; MOURA, 2011; GADENS et al., 2012; VAINER et al., 2012; ULTRAMARI & CIFFONI, 2014; ANDREOLI & MOREIRA, 2015; FREITAS, 2016; SILVA, 2017; TONUCCI FILHO & FREITAS, 2020);

**2) Latino-americanas** (LUNGO, 2002; LUNGO & SMOLKA, 2005; CUENYA, 2006; 2011; DE MATTOS, 2007; CUENYA & CORRAL, 2011; KOZAC & FELD, 2018; JAJAMOVICH, 2018);

**3) do Norte global e Austrália** (ALTSHULER & LUBEROFF, 2003; HARVEY, 2005; FREESTONE & BAKER, 2011; HAYNES, 2011; LITTLE, 2011; BOVELDT et al., 2018). O trabalho de todos estes autores será explorado e comparado um ao outro na revisão de literatura, Capítulo 1.

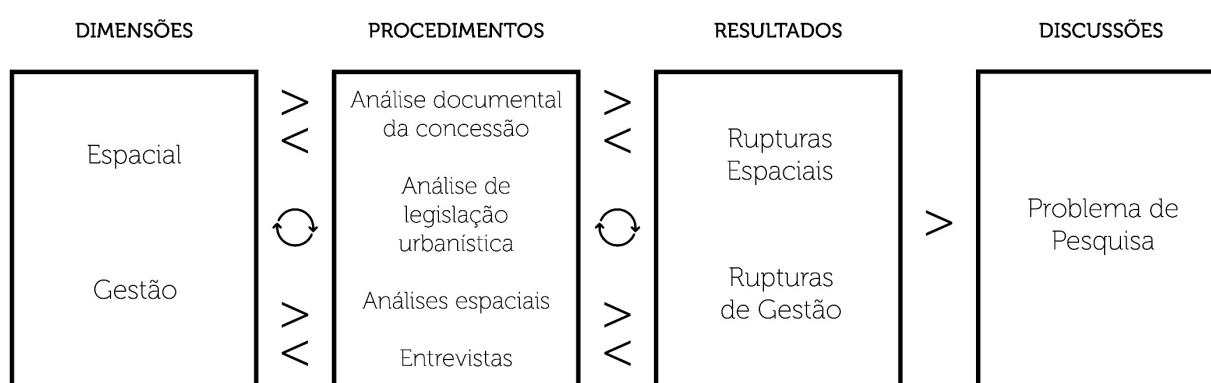
Essas pesquisas, embora analisem GPUs diferentes, e de natureza diferente, apresentam estratégias metodológicas similares às propostas por Vainer et al. (2012), pois se baseiam na premissa de que o porte físico e o custo financeiro da implantação de GPUs quebram paradigmas físicos e sociais do espaço urbano, instaurando assim **rupturas** na forma e na dinâmica urbana.

Por mais embasada que esta pesquisa esteja nas pesquisas dos autores acima, ela contém estratégias diferentes para chegar a resultados semelhantes. A adaptação dos métodos dos autores citados foi necessária em face das dificuldades de se obter dados sobre o Aeroporto de Guarulhos junto à sua administradora e à Prefeitura de

Guarulhos. Deste modo, foi necessário buscar saídas metodológicas diversas, que foram desde questionamentos sobre o projeto a agentes do Governo Federal até a análise documental da concessão por meio de *software* específico para encontrar palavras-chave que permitissem identificar quais questões urbanas foram objeto da modelagem contratual e que servissem de partida para analisar o projeto conforme os indicadores apontados na grade metodológica (Quadro 1).

Considerando o caráter subjetivo que cada pesquisador perceberia em um mesmo objeto concreto de análise, esta pesquisa apresenta abordagem **qualitativa** de **natureza exploratória e interpretativa**. A exploração se deu por meio de fontes primárias e, principalmente, secundárias. As técnicas de exploração e interpretação das fontes foram aplicadas dentro de duas dimensões embasadas no estado da arte sobre GPUs (Figura 3).

Figura 3 - Metodologia.



Fonte: O autor (2019). Elaborado com base em Vainer et al. (2012).

A primeira, **Dimensão Espacial**, engloba processos de natureza morfológica. A segunda, **Dimensão de Gestão**, engloba processos de natureza institucional. Dada a amplitude das dimensões, cada uma foi composta de indicadores estabelecidos a partir do levantamento do estado da arte sobre GPUs. A partir dos indicadores, foram identificadas as rupturas ocorridas no contexto do Aeroporto de Guarulhos.

Alguns indicadores dispunham de muito mais material de análise e dados sistematizados do que outros. A possibilidade de analisar GPUs com apenas algumas das dimensões propostas e, por tabela, a possibilidade de analisá-los com apenas alguns indicadores de determinada dimensão, foi admitida pelos autores: “Como as informações costumam ser limitadas e nem sempre estão disponíveis no tempo



adequado, é pouco provável que a análise atenda a todas as dimensões” (VAINER et al., 2012, p. 19).

Esta é a essência da metodologia de pesquisa. Detalhes sobre os procedimentos de análise e os resultados dentro de cada dimensão serão expostos no Capítulo 3. As limitações da metodologia e da pesquisa serão tratadas junto da discussão de seus resultados, no Capítulo 4.

## ESTRUTURA

Esta dissertação está organizada em quatro seções pré-textuais, quatro capítulos e duas seções pós-textuais.

As seções pré-textuais contêm a motivação do pesquisador sobre o tema, a introdução ao projeto de pesquisa, sua metodologia e a estrutura da dissertação.

No **Capítulo 1**, revisão de literatura, as obras citadas argumentam que está em curso uma transformação da governança urbana no capitalismo tardio. Discute-se também as definições possíveis para GPUs, resultando no entendimento mais adequado para a análise do recorte empírico proposto.

O **Capítulo 2** discorre sobre o sistema nacional de logística de transportes e apresenta o paradigma da administração privada destes serviços no Brasil. Nele é introduzido o caso de Guarulhos e seu papel na rede logística nacional e na rede de transportes da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

O **Capítulo 3** descreve o estudo de caso e detalha as técnicas e procedimentos que compõem o método de análise. Os resultados do estudo de caso são expostos aqui, organizados a partir dos indicadores apontados na Metodologia e divididos em duas dimensões de análise, **Espacial** e de **Gestão**.

No **Capítulo 4**, os resultados da pesquisa, e as suas limitações, serão discutidos para consolidar a contribuição deste trabalho ao campo de conhecimento.

As seções pós-textuais contêm as notas finais a respeito da pesquisa e de suas contribuições para a ciência, e as referências citadas.



## CAPÍTULO 1 O ESPAÇO E O CAPITAL



Paris Street, Rainy Day, Gustave Caillebotte, 1877

*Neste capítulo, busco compreender as relações entre espaço urbano e dinâmicas do Estado capitalista. De início, resumo a história do neoliberalismo para discutir como implicou nos processos de reestruturação urbana. Depois, exploro o conceito de empreendedorismo urbano e como influencia as metrópoles contemporâneas. No terceiro subcapítulo, compilo entendimentos que encontrei sobre a definição do que se considera um GPU. As definições exploradas vêm da literatura sobre novas formas urbanas que surgiram com a globalização. Por fim, no quarto subcapítulo, apresento as tipologias de GPUs recorrentes no Brasil.*

## 1.1 O CONTEXTO POLÍTICO DA CIDADE-MERCADORIA

N'A *produção capitalista do espaço*, Harvey (2005) demonstra preocupação com o fato de que o estudo da urbanização, por vezes, se separa dos estudos da mudança social e do desenvolvimento econômico. O autor sugere que esses assuntos são indissociáveis e que a urbanização não é produto secundário das transformações sociais. Sem a pretensão de uma análise macroeconômica transcendente às competências deste pesquisador, o objetivo deste subcapítulo é discutir o paradigma de liberalização das atividades econômicas consolidado no último quarto do século XX e compreender como impacta na produção do espaço urbano.

Na edição de 2018 do *The World Transformed*, Harvey resumizou o processo de neoliberalização como:

[...] *a class project on the part of wealthy individuals and corporations to accumulate more wealth and power and their own part; and they did it by actually making a promise to everybody that free markets and free trade would, in fact, deliver good results to everybody. That was a fraudulent claim, and eventually, that fraudulent claim started to disappear, as people realized it was a fraud, and so neoliberalism moved then into a more authoritarian mode and started to move into structures of domination – first through neo-conservatism and now through an alliance with ethno-nationalists like Donald Trump [...]* (HARVEY, 2018)<sup>5</sup>.

Em *A Brief History of Neoliberalism* (2005b), o mesmo autor o define como

[...] uma teoria de práticas políticas e econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais desenvolvido por meio da liberação individual das liberdades empresariais e das habilidades pessoais em meio a um arcabouço institucional caracterizado por fortes direitos de propriedades, livre mercado e livre comércio” (HARVEY, 2005b, p. 2, tradução minha).

Nesse contexto, o papel do Estado neoliberal é criar e preservar o referido arcabouço que possibilite essas práticas, afirma o autor. Já que Harvey não define Estado antes de definir Estado neoliberal, adota-se aqui a definição de Poulantzas.

---

<sup>5</sup> David Harvey ao *The World Transformed* após sua conferência na TWT2018. Fonte: [https://twitter.com/TWT\\_NOW/status/1043856746798813185](https://twitter.com/TWT_NOW/status/1043856746798813185). Transcrição minha. Acesso: 3 abr. 2019.

Segundo Poulantzas, o Estado é uma “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (1985, p. 148). Nessa concepção, aponta o autor, há momentos em que a classe dominante absorve o Estado a ponto de esvaziar o próprio poder do Estado, que vira uma ditadura de classe. Pode ocorrer também que o Estado seja representado pela oposição à classe dominante, mas se ele é uma condensação de forças, nem todas as ações se reduzirão à dominação política, pois a burguesia continua exercendo sua força. Desse modo, o Estado é a “condensação material de uma relação contraditória” (p. 153). Jessop (2016, p. 54) complementa que a teoria de Poulantzas postula a ideia de que o Estado tem um viés intrínseco que privilegia alguns agentes e interesses, em detrimento de outros. Esse viés tende a mudar à medida que o balanço de forças e suas estratégias e táticas mudam.

Ao argumentar que a “liberdade não passa de mais uma palavra”, Harvey pondera que a ideia de liberdade pregada pelos neoliberais reflete os interesses dos proprietários privados de terra, dos empreendedores, das corporações multinacionais e do capital financeiro. Para tornar dominante uma ideologia que, segundo o autor, apenas beneficia grupos seletos, foi necessária uma aproximação conceitual ao assunto que tivesse apelo às instituições e aos instintos da população, daí o apelo ao discurso de “liberdade”, já que ela representa valores e desejos comuns. Ao tomar a dignidade humana e as liberdades individuais como escoras para este discurso, respalda interesses econômicos e cria o consenso de que o neoliberalismo não é **uma**, mas **a** saída para superar crises econômicas (HARVEY, 2005b).

O planejamento e a operação pelo Estado de setores econômicos importantes, como carvão, aço e indústria automobilística, eram comuns em países como Reino Unido, França e Itália. O projeto neoliberal, encabeçado pelos EUA sob a liderança de Reagan e pelo Reino Unido sob a liderança de Thatcher, era desvincular do governo esses setores-chave e permitir que fossem explorados pela iniciativa privada. Os países capitalistas agonizaram em direção à neoliberalização, por meio de uma série de experimentos que convergiram a uma articulação ortodoxa conhecida como Consenso de Washington (HARVEY, 2005b).

Com a ascensão das privatizações, o neoliberalismo significou a “financeirização de tudo”. Se antes o sucesso da indústria manufatureira implicava a prosperidade de uma nação, agora o mercado financeiro é o núcleo desta ideia abstrata de

prosperidade. Nesse processo, houve a ascensão de grupos empresariais que se aproveitaram das possibilidades de flexibilização para integrar a venda ocidental com a produção oriental de bens de consumo, desindustrializando as economias ocidentais por meio da exploração da força de trabalho oriental (HARVEY, 2005b; HARVEY, 2016; WRIGHT, 2013).

Frente ao papel de destaque do mercado financeiro nas economias dos países capitalistas, surge a prática do *lobby* como um exercício de influência das elites sobre negócios globais e governamentais. Em três décadas dessas práticas neoliberais, observa-se concentração de poder corporativo sobre setores estratégicos dos quais o cidadão contemporâneo depende, como energia, indústria farmacêutica, mídia, transportes e comércio de produtos e serviços (HARVEY, 2005b).

Essa reestruturação política e econômica teve reflexos na produção do espaço urbano, problema tratado de modo *sui generis* no conjunto da obra de David Harvey, que explorou como o espaço urbano é produzido segundo lógicas de mercado em oposição à máxima do direito à cidade. Inclusive, relata o autor (2005b), surge daí o conhecido slogan *I Love New York* (estilizado *I ♥ NY*), que serviu como peça de marketing para propagandear a imagem da cidade ao final dos anos 1970, quando se encontrava degradada, com altas taxas de criminalidade e baixos índices de turismo. Deste então, a adoção de grandes letrados propagandeando o nome da cidade para fomentar o turismo tornou-se comum, aparecendo em diversas cidades com vocação turística (Figura 4).

Na mesma linha de raciocínio, Wright (2013) afirma que o neoliberalismo tem uma dominação expressiva sobre o planejamento urbano, pois sua ideologia entende que o planejamento é constituído de mercado de terras distorcido e burocratizado. Esse modelo deveria, então, ser substituído pela desregulamentação do ato de planejar o espaço, privatizando segmentos da esfera de regulação.

Dentre os autores latino-americanos, a neoliberalização no espaço urbano é entendida por Nabuco et al. (2017, p. 3) como “a adoção de estratégias que representam um aprofundamento da mercantilização e da flexibilização da gestão e da construção das cidades”. Lungo & Smolka (2005) e Freitas (2016) entendem que os processos de globalização e neoliberalização intensificam a inclusão de GPUs na política urbana, pois, além de atender aos interesses dos investidores, promovem



novas formas de governança e transformam as cidades em espaços de acumulação e concentração de capital.

Figura 4 - Letreiros utilizados para marketing urbano mundo afora.



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

O caráter ideológico do neoliberalismo é visível na forma urbana e na competitividade entre cidades. Ele se expressa pelo papel empreendedor dos agentes produtores do espaço, pela celeridade de realização das intervenções, pelo desenvolvimento urbano orientado para o mercado e pelo empreendedorismo na gestão do espaço. Esses pressupostos, segundo Arantes (2013), têm alta capacidade de difusão e geração de consenso, como se um “pensamento único” orientasse a produção de diversas cidades.

Assim, conclui-se este subcapítulo no entendimento de que o neoliberalismo implica mudanças na gestão do espaço urbano, conferindo-lhe características de empreendedorismo que serão exploradas no subcapítulo seguinte.

## 1.2 EMPREENDEDORISMO URBANO

O que o campo do planejamento urbano convencionou denominar empreendedorismo urbano faz parte do processo de reestruturação das economias capitalistas após o término do período de expansão pós-guerra. A década de 1970 foi o ponto de inflexão dessas mudanças. A partir de então, iniciava-se um regime de “acumulação flexível” e o administrativismo urbano dava lugar ao empreendedorismo urbano. Nos países capitalistas centrais, o empreendedorismo urbano remonta aos anos 1980, ao passo que na América Latina remonta aos anos 1990. A mobilidade do capital aumentou com as TICs e as estratégias de desenvolvimento urbano mudaram para que fosse atraído mais capital externo, por meio da competitividade urbana, para melhorar o posicionamento global das cidades (ABRAMO, 1995; ASCHER, 2004; HARVEY, 2005).

O empreendedorismo não somente estava acontecendo dentro da cidade, mas tomando a cidade como seu produto a empreender. Como as ações empreendedoras se retroalimentam, as cidades começaram a competir entre si para atrair investimentos privados e manter ativo o modelo de desenvolvimento urbano via mercado. Vainer et al. (2012, p. 15) definem esse processo como “urbanismo *ad hoc*”.

Conforme discutido, é a noção *lato sensu* de PPP que protagoniza o empreendedorismo urbano. No Brasil, esse modelo pode ocorrer via PPP *stricto sensu* (Lei 11.079/04), concessão (Lei 8.987/95), operação urbana consorciada (OUC, Lei 10.257/01) ou modelos *ad hoc*. Independentemente da via, o objetivo é que o Estado se associe a entes privados oferecendo condições, tipicamente na forma de subsídios fiscais e financiamentos, para que agentes privados executem obras e comercializem serviços urbanos provenientes de sua intervenção no espaço. Com essa parceria empresarial, a especulação toma o espaço do desenvolvimento urbano racionalmente planejado. Nesse processo, ocorre a construção de uma imagem de cidade a ser vendida, processo denominado **marketing urbano** (HARVEY, 2005).

O empreendedorismo urbano está comumente centrado na economia política do lugar e não do território. Enquanto o primeiro refere-se a intervenções pontuais, como museus, estádios ou aeroportos, o segundo refere-se a intervenções macro, que incluiriam moradia, saúde e educação, por exemplo. Isso não significa dizer que a



intervenção local não gera impactos metropolitanos, mas que usualmente não aborda os problemas estruturais do território (HARVEY, 2005).

É comum a interpretação, entre pesquisadores do campo do planejamento urbano, de que o espaço urbano contemporâneo é produzido segundo lógicas de mercado, orientado por padrões de eficiência empresarial, em detrimento da inclusão social e do direito coletivo à cidade. Para esses autores, o espaço passou a ser condição *sine qua non* à acumulação do capital, e o planejamento orientado para a acumulação aparece disfarçado de nomes como “planejamento estratégico”, “marketing urbano” ou “empreendedorismo urbano” (ABRAMO, 1995; ARANTES, 2001; ASCHER, 2004; SÁNCHEZ et al., 2004; HARVEY, 2005; 2005b; 2012; NOVAIS et al., 2007; ARANTES, 2010; ARANTES, 2013; VAINER, 2013).

Em cenário de crise fiscal, o empreendedorismo urbano tem sido eixo das políticas de regeneração do espaço urbano, principalmente nas regiões metropolitanas. Os projetos resultantes dessas práticas, conforme apontam alguns dos estudos analisados (GRAHAM & MARVIN, 2002; NOVAIS et al., 2007; VAINER et al., 2012), criam fragmentos de cidade a partir de rupturas geradas no espaço urbano. Essas rupturas serão discutidas no subcapítulo seguinte.

O estudo de caso que baliza as críticas de Harvey (2005) ao empreendedorismo urbano é o *Harborplace* de Baltimore (Figura 5), cujo ponto de inflexão é fixado pelo autor em 1978, quando uma área pública foi delegada para um empreendimento imobiliário privado com atrações turísticas que resultaram na mais conhecida faceta da cidade global: renovações urbanas focadas na espetacularização do espaço. A partir desse projeto, segundo o autor, a lógica da PPP ganhou confiança popular. Este modelo, no entanto, é especulativo e se opõe ao desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado.

Talvez o caso mais notório deste tipo de intervenção urbana no século XXI seja o *High Line*, em Nova York, que revitalizou uma linha elevada de trilhos e a transformou em um parque linear. A obra mudou as características imobiliárias dessa região da cidade, hoje gentrificada e repleta de lojas de luxo e empreendimentos residenciais e institucionais de alto padrão. Esses empreendimentos imobiliários são assinados por arquitetos-estrela como Zaha Hadid, Frank Gehry e Renzo Piano (Figura 6). Recentemente, inaugurou-se nessa área o complexo *Hudson Yards*, maior conjunto de intervenções imobiliárias já realizado nos EUA, segundo o *TNYT*.

Figura 5 - Marine Mammal Pavilion, Harborplace, Baltimore, MD, EUA.



Fonte: Acervo pessoal (2015).

Figura 6 - Arquitetura anódina de Gehry vista do High Line.



Fonte: Acervo pessoal (2014).

Os exemplos palpáveis do empreendedorismo urbano são muitos, e muito estudados. Além do *Harborplace* e do *High Line*, destaca-se o *Puerto Madero*, em Buenos Aires (CUENYA & CORRAL, 2011; CUENYA, 2011; JAJAMOVICH, 2018), o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro (PARADEDA, 2015), o Centro Histórico de Salvador (NOBRE, 2003) e o Cais Mauá, em Porto Alegre (OLIVEIRA & FLORES, 2016). Segundo as discussões acadêmicas sobre estes projetos, alguns foram mais exitosos que outros para o mercado. No entanto, não é necessário enumerar casos do tipo para esta discussão, mas, sim, entender as estratégias utilizadas pela governança urbana para implementar esses GPUs. Harvey (2005) afirma que são quatro estratégias:

Primeiro, trata-se de competição inserida na divisão internacional do trabalho que implica a criação de condições para permitir ao lugar posição vantajosa na produção de bens e de serviços. Algumas dessas vantagens derivam da base de recursos do território, como é o caso de regiões florescidas da exploração do petróleo, ou da sua própria localização, como é o caso das regiões beneficiadas por sua posição privilegiada para rotas comerciais marítimas. Outras vantagens, no entanto, são criadas a partir de investimentos públicos e privados em infraestrutura que fortalecem a base econômica de uma região. Para viabilizar o investimento privado, o Estado, por meio do governo local, oferece assistência, tipicamente na forma de crédito ou de renúncias fiscais. Como apontado anteriormente, o BNDES tem papel central na liberação de crédito para projetos do tipo no Brasil.

Segundo o “estilo consumista de urbanização” (HARVEY, 2005, p. 175) tem papel central na divisão espacial do consumo. Mais do que atrair dinheiro para o local por meio do turismo, trata-se do estímulo ao consumo de massa, daí a semelhança global em áreas que foram experiência de empreendedorismo urbano e contêm os mesmos estilos arquitetônicos e as mesmas empresas atuando. O autor argumenta que, nesse contexto, “a cidade tem de parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir” (p. 176). Por essa razão, renovações portuárias têm a mesma cara em San Francisco, Buenos Aires ou Rio de Janeiro. Esta estratégia poderia ser simplificada como o marketing urbano *per se*.

Terceiro, “o empreendedorismo também foi muito influenciado pela luta feroz com respeito à obtenção de atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento” (HARVEY,



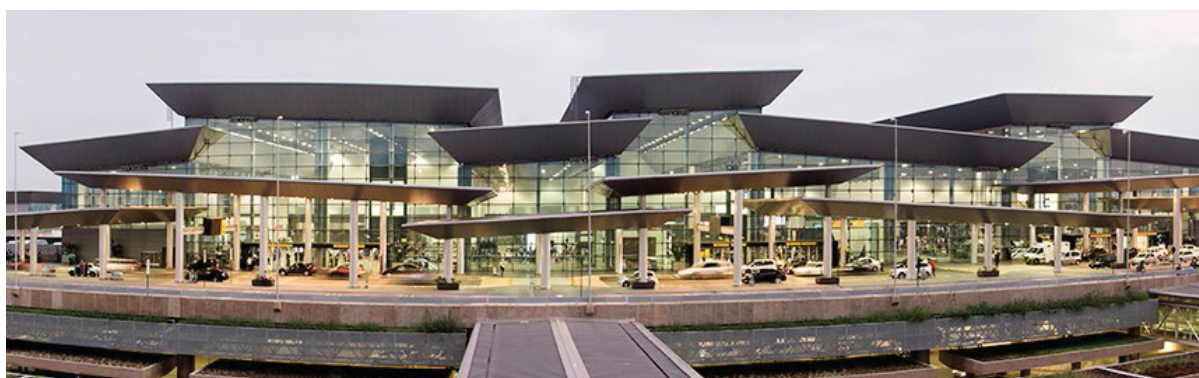
2005, p. 177). E essas atividades usualmente necessitam infraestrutura dispendiosa e específica para se inserir na rede mundial de comunicações. Investimentos em transporte e comunicação são peças-chave à inserção na rede das ditas “cidades globais”.

Quarto, tem-se a competição interurbana dentro de uma mesma nação pela redistribuição do superávit do governo central. “A alianças (sic) da classe dirigente urbana tiveram diversas oportunidades, portanto, para utilizar mecanismos redistributivos como meio de sobrevivência urbana” (HARVEY, 2005, p. 178).

Harvey nota que essas quatro estratégias não se excluem e que a prosperidade da metrópole empreendedora depende da natureza das coalizões formadas. O empreendedorismo urbano, portanto, assenta-se sobre estratégias de caráter especulativo. A enumeração dessas estratégias, mesmo que de modo genérico, como o fez o autor, é imprescindível para que se possa entender a nova condição urbana das cidades que se desindustrializam e passam a se desenvolver sob a sombra de uma sociedade vivendo em rede.

Nesse novo *modus operandi* de produção do espaço, novas tecnologias e sistemas privatizados de infraestrutura (Figura 7) caracterizam o que Graham e Marvin chamam de “urbanismo fragmentado”. Os autores afirmam que as “redes de infraestrutura têm sido o centro das aspirações normativas de planejadores, reformistas, modernizadores e ativistas sociais para definir suas noções de uma ordem urbana desejável: a cidade boa” (2002, p. 12, tradução minha).

Figura 7 - Arquitetura icônica de alta tecnologia no Aeroporto de Guarulhos.



Fonte: GRU Airport (2019).

Segundo eles, esta noção de cidade moderna, aqui entendida como sinônimo de cidade-modelo, vem justamente da existência de infraestruturas em rede, ou seja,

o **imperativo tecnológico** é entendido como o limiar da **modernidade**. Neste contexto, as redes de infraestrutura são tratadas como ativos financeiros, pois possibilitam que as relações humanas não sejam mais exclusivamente dependentes da proximidade física entre os indivíduos, mas, sim, das possibilidades de deslocamento de pessoas, mercadorias e informações. No entanto, Graham e Marvin (2002) argumentam que, ao passo que a arquitetura e o urbanismo reconhecem que experimentar a cidade está estritamente vinculado à circulação de pessoas, veículos e informações, a arquitetura tem se preocupado muito com o projeto dos espaços invólucros e pouco com a infraestrutura que faz os edifícios funcionarem juntos.

Fundamentalmente, continuam, as redes de infraestrutura são tomadas como integradoras do espaço urbano e devem ser reguladas pelo setor público para garantir coesão entre infraestrutura e território. Entretanto, no bojo do modelo de administração privada, “a infraestrutura de um é a dificuldade de outro” (GRAHAM & MARVIN, 2002, p. 11, tradução minha). Ou seja, enquanto projetos de infraestrutura conferem o status de modernidade a partes do território, criam também rupturas espaciais que dificultam o acesso democrático à cidade. Neste contexto, a economia internacionalizada forma um padrão de fragmentação urbana que pode ser verificado, com as devidas particularidades locais, no mundo todo.

Especialmente em momentos econômicos turbulentos, o desenvolvimento desses projetos de infraestrutura urbana via PPP é estratégia para que os governos consigam viabilizar as obras desejadas (IFC, 2016). Essa nova abordagem na produção do espaço urbano resultou na interação entre diversos agentes que produzem o espaço urbano, ora fragmentado, ora articulado, conforme convém à “mão invisível” do mercado. As estratégias desses agentes ao fazerem e refazerem a cidade resultam na referida fragmentação entre diferentes usos da terra justapostos no espaço (CORRÊA, 2003).

O discurso de legitimação das intervenções via mercado no espaço, como os próprios GPUs, enfatiza o desenvolvimento urbano e a necessidade de integração competitiva na economia internacional, pois esses projetos buscam reestruturar o espaço urbano e extrair renda desse processo de reestruturação (OLIVEIRA, 2012). Essa legitimação enfoca “a promoção do crescimento econômico e da competitividade, assim como o envolvimento do setor privado, em substituição às práticas urbanísticas de domínio exclusivo do Estado” (NOVAIS et al., 2007, p. 3).

Desse modo, pode-se inferir que os GPUs são a expressão mais palpável das políticas urbanas para o capital que tomam protagonismo na produção das cidades e na criação da sua imagem no século XXI. Esse argumento também é defendido por Freitas (2016), quando afirma que os GPUs atuam como mediadores entre novas demandas político-econômicas e os processos de reestruturação territorial em curso no Brasil contemporâneo.

O subcapítulo seguinte tratará das definições de GPUs que compõem o estado da arte deste subcampo de estudos urbanos.

### 1.3 GRANDES PROJETOS URBANOS: QUÃO GRANDES?

A gênese do termo “grandes projetos urbanos” (GPUs) não é clara na literatura do planejamento urbano e regional. Vainer et al. (2012) apontam, no entanto, possíveis origens: poderia ser *La Défense*, em Paris, *Battery Park*, em Nova York, *Harborplace* em Baltimore, as Docas de Londres ou, e este parece ser o exemplo mais citado na literatura brasileira, a remodelação de Barcelona para as olimpíadas de 1992. Outros autores, no entanto, olham em maior retrospecto e citam as intervenções de Haussmann em Paris, no século XIX, como início da implementação de GPUs para resolver problemas de um processo acelerado de urbanização (HARVEY, 2012; OLIVEIRA, 2013; ULTRAMARI & CIFFONI, 2014). Um exemplo evidente ao se pensar em GPUs no contexto brasileiro é o conjunto de intervenções na cidade do Rio de Janeiro, proposto por Pereira Passos para dar características de modernidade e vanguarda ao Brasil do começo do século XX (MARINS, 1998). As intervenções da gestão Pereira Passos no Rio, inclusive, apresentam fundamentos sanitaristas semelhantes aos das intervenções de Haussmann em Paris.

Entretanto, os estudos sobre GPUs analisados por este pesquisador recortam seus objetos de estudos a partir das mudanças na economia global ocorridas depois dos anos 1970, quando começava um novo ciclo do capitalismo decorrente das crises do mercado de petróleo e um novo modelo de vida urbana decorrente da expansão e popularização do automóvel (KOZAC & FELD, 2018). Fato é que, como colocam Vainer et al. (2012), não é problema científico discutir o pioneirismo dessas práticas, até porque cada evento dentre os citados contribuiu para consolidar concepções de

cidade e modelos de planejamento largamente aplicados. É problema científico entender as **implicações socioespaciais** destes projetos, e para isso este subcapítulo buscará a definição mais adequada de GPUs para se pensar o espaço urbano no Brasil contemporâneo.

A ascensão dos GPUs como forma de intervenção no espaço, ou produção de novos espaços, passou a ser a estratégia principal para viabilizar crescimento econômico e a competitividade entre cidades por meio da espetacularização do espaço urbano. Nesse novo modelo, é fundamental o envolvimento do setor privado em substituição ao antigo modelo de planejamento centrado no Estado. Desse modo, áreas problemáticas são convertidas em novas centralidades convenientes à reprodução do capital. Esses GPUs se consolidam a partir de práticas especulativas do espaço urbano e apresentam arquitetura inédita, icônica, lúdica e midiática para a extração de renda do solo e da forma (HARVEY, 2005; DE MATTOS, 2007; ARANTES, 2013; VAINER, 2013; KOZAC & FELD, 2018).

Conforme afirmam Novais et al. (2007) e Vainer et al. (2012, p. 13), por meio dos GPUs, “o *Master Project* tomou o lugar do *Master Plan*”. Lungo & Smolka (2005) corroboram este entendimento ao afirmar que uma das principais críticas aos GPUs é o fato de se tornarem instrumentos para excluir a participação social do processo de tomada de decisões sobre elementos pontuais que compõem um projeto urbano integrado e pensado para a cidade como um todo. Portanto, pode-se dizer que o planejamento urbano contemporâneo e neoliberal se dá via intervenções pragmáticas e pontuais no espaço, em oposição à perspectiva racional de planejamento modernista, configurando o processo que Arantes (2001) considera crise do urbanismo tradicional.

Wright entende que o urbanismo passou por quatro estágios principais ao longo do século XX e início do século XXI: (1) no estágio pré-moderno, anterior à Primeira Guerra Mundial, o urbanismo tinha características utópicas que buscavam atingir um modelo ideal de sociedade, representado por movimentos como o *City Beautiful*; (2) no estágio moderno, entreguerras, o racionalismo e o estilo internacional foram marcantes no desenvolvimento de *master plans* em busca do bem-estar social; (3) no estágio pós-moderno, após a Segunda Guerra Mundial, foi marcante o interesse de extratos da sociedade que almejavam aquilo que se enquadrasse em **sua** definição de “bom”, em detrimento do coletivo; (4) no estágio neoliberal, os interesses do

indivíduo são os mais marcantes, e a desregulamentação mercantil, o monetarismo e a financeirização são as principais características (2013, p. 9).

De acordo com Nobre (2009), experimenta-se uma transição do planejamento tradicional para o planejamento estratégico, marcada pela desregulamentação do uso do solo para atrair investimentos em mercado imobiliário e fomentar competitividade entre cidades. Desregulamentação que, no contexto dos GPUs, Vainer et al. (2012) denominam “urbanismo *ad hoc*”, orientado para o mercado.

Em *Los Nuevos Principios del Urbanismo*, Ascher (2004) inclui essa crise do planejamento territorial como um elemento do que chama de “terceira revolução urbana”<sup>6</sup>, marcada pelo “fim do futuro previsível e planejável”, por conta de uma nova forma global da economia, que cria cenários de risco e incerteza e transforma o modo keynesiano de se planejar empresas, governos, desenvolvimento urbano e ordenamento territorial.

Nesse cenário de mudanças macroeconômicas, os GPUs são entendidos por Novais et al. como “o ajustamento do espaço industrial às determinações do terciário avançado e seu reposicionamento na nova geografia da competição do mundo globalizado” (2007, [s. p.]). Da mesma forma, são entendidos por Andreoli & Moreira (2015, p. 292) como “ferramentas redentoras de cidades em decadência” onde os governos se utilizam do setor terciário avançado e do mercado imobiliário valorizado para reestruturar espaços urbanos degradados.

Autores de países diferentes têm interpretações convergentes e divergentes do que configura um projeto urbano como “grande”. Embora essas interpretações utilizem critérios diferentes, a maioria de seus autores, especialmente os brasileiros e os latino-americanos, convergem à mesma aceção. A exceção notável é a obra dos norte-americanos Altshuler & Luberoff (2003), que adotam corte monetário para a definição.

Em *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*, Altshuler & Luberoff (2003) utilizam a variável custo do projeto e seu caráter infraestrutural para

---

<sup>6</sup> Onde a primeira revolução urbana refere-se à transição da idade média à idade moderna, e a segunda, à revolução industrial (ASCHER, 2004). Segundo o autor, uma das principais características da terceira revolução urbana é a ascensão das tecnologias de informação e comunicação que transformaram o modo como as pessoas interagem, aproximando indivíduos distantes e individualizando os próximos.



caracterizar um *megaproject*<sup>7</sup> no contexto norte-americano. Esses autores definem 250 milhões de dólares (valores de 2003) como limiar para caracterizar um projeto como grande (*mega*<sup>8</sup>). Os autores entendem que a gênese dos grandes projetos contemporâneos esteve na necessidade de moldar as cidades para o advento do automobilismo e da aviação moderna, e que o apoio do empresariado tem sido fundamental para a construção de GPUs. Ou seja, a definição que adotam é monetária, mas a leitura historicista é condizente com a dos autores citados anteriormente.

Outra definição da literatura internacional para GPUs, desta vez caribenha, é o modo como se inserem na cidade, tendo como atributo específico o fato de promoverem e dependerem de articulação entre escalas local, nacional e internacional. No Quadro 2, estão sintetizadas as principais proposições de Lungo (2002), publicadas pelo *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP), que sumarizam os desafios mais relevantes dos GPUs, no contexto latino-americano, associados a aspectos urbanísticos.

Quadro 2 - Principais aspectos e respectivos desafios dos GPUs.

Aspecto	Desafio
Malha urbana	Integrar o GPU ao tecido urbano existente.
Processo de planejamento	Projetar o GPU de modo compatível com os planos de crescimento da cidade.
Normas e regulações urbanísticas	Evitar a criação de normas que outorguem privilégios ou exclusividade ao GPU (urbanismo <i>ad hoc</i> ).
Atores	Incorporar todos os participantes diretamente envolvidos, especialmente grupos que não são fáceis de identificar por serem indiretamente afetados.
Financiamento	Estabelecer alianças inovadoras entre setores público e privado.
Impactos sociais, econômicos e urbanos	Conceber formas efetivas de medir e avaliar diferentes impactos, além de encontrar formas de atenuar os efeitos negativos.

Organização: O autor (2018). Adaptado de Lungo (2002, [s. p.], tradução minha).

<sup>7</sup> Termo equivalente a grandes projetos urbanos na literatura internacional.

<sup>8</sup> Para pesquisar textos da literatura norte-americana que tratem de projetos públicos de infraestrutura, é aconselhável a palavra-chave *major projects*, pois é assim que o *U.S. Federal Highway Administration* se refere a eles. Essa mesma agência federal utiliza o limiar de USD 500 mi para caracterizar um projeto como *major*.

Lungo & Smolka (2005), n'outra publicação do LILP, argumentam que, no contexto latino-americano, as externalidades geradas pelos GPUs modificam o valor do solo urbano, mesmo que as intervenções urbanas não tenham melhorado as condições de todos os lotes. Segundo os autores, apenas a proximidade de um GPU modifica o valor do solo, e esta seria a motivação do LILP em investigar tal assunto no campo dos GPUs, especialmente por reconhecer que o aumento do preço do solo nas imediações de GPUs representa uma lacuna de pesquisa. Aqui, no entanto, cabe uma nota de oposição: assim como o GPU de um parque, por exemplo, pode aumentar o preço do solo, um GPU de atividade-fim com caráter disruptivo, como um aeroporto, pode causar o processo contrário.

No *Encontro Nacional da ANPUR* de 2007 (ENANPUR Belém), tornava-se público o modo mais adequado para entender e analisar GPUs no contexto brasileiro<sup>9</sup>. Novais et al. definiram os GPU como aqueles que “desencadeiam rupturas sobre os espaços físico e social [da cidade], em algumas das suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, política, institucional”. A pesquisa desses autores focou em casos específicos “a partir dos quais são feitas generalizações sobre a reconfiguração das práticas de planejamento e gestão do território” (2007, [s. p.]).

Nesta linha de pensamento, Gadens et al. compilam as variáveis custo e impacto dos GPUs ao defini-los como “operações físicas que, de modo geral, envolvem consideráveis somas financeiras e promovem alterações expressivas no espaço urbano” (2012, p. 23). Entendimento alinhado ao de Moura, que os define como “frutos de intencionalidades mercantis e simbólicas que transcendem o lugar, que são indiferentes a ele” (2011, p. 8).

Na definição de Kozac & Feld (2018), voltada ao contexto argentino e alinhada às autoras brasileiras recém citadas, os GPUs são produto de requalificação de antigas áreas industriais, ou áreas que perderam seu uso histórico, e se apresentam como

---

<sup>9</sup> O texto é intitulado *Grandes Projetos Urbanos: Panorama da Experiência Brasileira*, e refere-se a um conjunto de GPUs investigados de norte a sul do Brasil, apontando as convergências de suas implicações em diferentes regiões. Mais tarde, em 2012, o livro *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte* (OLIVEIRA, F. L. de. et al. [orgs.], 2012), produzido a partir das atividades do mesmo grupo de pesquisadores, consolidou a grade analítica para os estudos dos GPUs. Grade esta que motiva, baliza e possibilita esta pesquisa.

oportunidades para governos locais convertê-las em novas centralidades para reprodução do capital. A argumentação de Kozac & Feld (2018), assim como a de Andreoli & Moreira (2015), é embasada em perspectiva historicista da implantação de GPUs. Partindo dessas análises, entende-se que os GPUs são os destinos urbanos preferidos dos investimentos privados, especialmente do investimento estrangeiro direto, no mercado imobiliário local.

Em suma, as proposições metodológicas para a análise de GPUs de Vainer et al. (2012) também circunscrevem esses projetos em um grupo de intervenções urbanas que instauram rupturas nos espaços físico e social da cidade, quer seja intencionalmente, quer não. Segundo os autores, as rupturas podem ser institucionais, urbanísticas, legais, fundiárias, políticas, simbólicas e/ou escalares (Quadro 3). Essas rupturas “contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual da escala local” (2012, p. 16)<sup>10</sup>.

Quadro 3 - Tipos de rupturas desencadeadas no espaço urbano pelos GPUs.

<b>Rupturas institucionais</b>	Novos arranjos institucionais e administrativos, manifestados na ideia genérica de parceria público-privada moldada <i>ad hoc</i> .
<b>Rupturas urbanísticas</b>	Criadas pela implantação de espaços monumentais e descontínuos na malha urbana.
<b>Rupturas legais</b>	Ocorrem a partir da instauração de marcos legislativos <i>ad hoc</i> que atendam anseios específicos de determinada intervenção urbana.
<b>Rupturas fundiárias</b>	Alterações no gradiente de preço do solo urbano são desencadeadas a partir de intervenções urbanas.
<b>Rupturas políticas</b>	Instauração e reconfiguração de coalizões políticas que disputam a hegemonia sobre o espaço.
<b>Rupturas simbólicas</b>	Desencadeadas pela alteração de representações e significados do espaço urbano.
<b>Rupturas escalares</b>	Instauração de diferentes relações entre as escalas local, nacional e internacional.

Organização: O autor (2018). Elaborado a partir de Vainer et al. (2012, p. 16).

---

<sup>10</sup> Vainer et al. (2012) e Novais et al. (2007) são produtos do mesmo grupo de pesquisa da UFRJ. Por esse motivo, as mesmas ideias são aqui referidas ora a um, ora a outro.

Convergente à ideia das “rupturas”<sup>11</sup>, Cuenya (2006, p. 81; 2011, p. 186) e Jajamovich (2018, p. 3) argumentam que os GPUs produzem pelo menos três modificações na estrutura de centralidade das metrópoles contemporâneas:

- Modificação na rentabilidade de uso do solo;
- Modificação funcional e físico-espacial de áreas centrais estratégicas;
- Modificação dos mecanismos de gestão pública.

Apreende-se daí que os GPUs se apresentam na forma de aglomerados supermodernos no espaço urbano, definidos na pesquisa *Desvelando o Campo de Poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte* como “formas fechadas, em escala superior à tradicionalmente praticada no local, gerando [...] objetos icônicos que abrigam atividades restritas e homogêneas” (FREITAS, 2016, p. 59). O recorte empírico da pesquisa de Freitas compreende intervenções realizadas em BH entre 2000 e 2015 e, dentre outros critérios como área de projeção, área construída e extensão linear do projeto, selecionou aqueles com investimento acima de 50 milhões de reais (valores de 2016), valor severamente díspar daquele sugerido por Altshuler & Luberoff (250 milhões de dólares, em 2003).

A disparidade do critério custo utilizado por Altshuler & Luberoff (2003) e por Freitas (2016) para selecionar projetos com implicações espaciais semelhantes denota que o custo não é a variável mais relevante para caracterizar um projeto urbano como “grande”, pois suas **implicações espaciais** são mais representativas de sua “grandiosidade”.

Portanto, de acordo com o referido arcabouço teórico produzido para o contexto nacional (NOVAIS et al., 2007; MOURA, 2011; GADENS et al., 2012; VAINER et al., 2012; FREITAS, 2016) os GPUs são entendidos como **intervenções com expressivo potencial de disrupção do espaço físico e social consolidado**. Desse modo, essas intervenções não podem ser adequadas em uma predefinição unicamente monetária. Outra definição de GPUs proveniente da literatura norte-americana (HAYNES, 2011;

---

<sup>11</sup> Rasgos na literatura latino-americana.

LITTLE, 2011), no entanto, está alinhada com a literatura brasileira supracitada. Trata-se dos “6 Cs” que caracterizam um *megaproject*, conforme sumarizado no Quadro 4.

Quadro 4 - 6 Cs dos GPU

<b>Colossal</b>	Refere-se ao tamanho e à visibilidade dos GPUs na cena urbana.
<b>Custoso (oneroso)</b>	Os custos são comumente subestimados e aumentam durante o curso da execução dos GPUs ou administração do respectivo serviço.
<b>Cativante</b>	Trata-se do apelo visual por conta do tamanho dos GPUs, de transcender limites da engenharia e de sua estética diferenciada.
<b>Controverso</b>	Porque despertam interesses de diferentes níveis de poder e agentes sociais.
<b>Complexo</b>	Por sua complexidade, relacionada à contraversão, fomentam riscos e incertezas.
<b>Controlador</b>	GPUs carregam problemas na tomada de decisões, administração e financiamento.

Organização: O autor (2018). Adaptado de Haynes (2011, p. 193-194) e Little (2011, p. 243)<sup>12</sup>.

Os “6 Cs” corroboram as ideias da academia brasileira, já que Novais et al. (2007) também apontam que os GPUs (colossais *per se*) têm suas decisões centradas em uma parte específica do espectro social, “o que os configura como elitistas e autoritários” (complexos e controladores). Além disso, por meio de tecnologias exógenas (custosas e cativantes), subordinam o local ao global, dando ênfase às dimensões econômicas e desconsiderando os interesses das comunidades locais (controverso).

É, então, a partir da definição de GPUs dos referidos autores brasileiros (NOVAIS et al., 2007; MOURA, 2011; GADENS et al., 2012; VAINER et al., 2012; FREITAS, 2016), de parte da literatura latino-americana (LUNGO, 2002; LUNGO & SMOLKA, 2005; CUENYA, 2006; 2011; CUENYA & CORRAL, 2011; KOZAC & FELD, 2018; JAJAMOVICH, 2018) e parte da literatura norte-americana alinhada aos brasileiros (HAYNES, 2011; LITTLE, 2011), que esta discussão continua.

Buscar-se-á uma **análise multidimensional do objeto de estudo**, ou seja, uma análise que adentra a dimensão das **implicações socioespaciais** desencadeadas

---

<sup>12</sup> Ambas os artigos fazem parte da mesma edição do periódico *Public Works Management & Policy*. Nos originais: *colossal, captivating, costly, controversial, complex, and laden with control issues*.

pelas grandes intervenções no espaço urbano, corroborando a ideia de que a análise unidimensional do caso poderia ferir a interpretação precisa da realidade (LEFEBVRE, 1995 *Apud* VAINER et al. 2012, p. 17).

## 1.4 TIPOS DE GPU NO BRASIL E COMO SÃO ANALISADOS

Gadens et al. (2012, p. 25) apontam quatro tipos de grandes projetos urbanos no Brasil: obras de infraestrutura pesada, marcos arquitetônicos, espaços urbanos tratados para fomentar atração turística e obras para megaeventos. A Figura 8 exhibe quatro projetos elegidos por este pesquisador para ilustrar essas categorias.

Moura detalha que os GPUs se manifestam por meio de discursos de requalificação, reabilitação, revitalização, gentrificação urbana e adequação das cidades para receber grandes eventos esportivos, culturais, comerciais ou religiosos, resultando na produção de ícones arquitetônicos e urbanísticos. Por isso, são “possibilidades reais de valorização e acumulação do capital, vetores da globalização, no caso brasileiro, financiados com recursos públicos ou empréstimos, cujos fiadores são os poderes públicos” (2011, p. 10).

De acordo com os tipos de GPUs definidos por Gadens et al. (2012), atualmente, as obras de infraestrutura pesada são o tipo mais proeminente na paisagem urbana. São grandes investimentos em infraestrutura de transportes (rodovias, portos, aeroportos e ferrovias) e complexos esportivos remodelados para os megaeventos de 2014 e de 2016. Para além das áreas urbanas, tem-se as grandes obras de geração de energia elétrica e nuclear e as refinarias de petróleo. Como mencionado na sessão de Metodologia, projetos destes gêneros já foram analisados com a mesma metodologia proposta aqui.



Figura 8 - Tipos de GPU segundo Gadens et al. (2012): Obras de infraestrutura pesada, marcos arquitetônicos, espaços urbanos para turismo e obras para megaeventos.



Fontes: Reforma do Aeroporto de Guarulhos (Portal da Copa); Museu do Olho (Acervo pessoal); Porto Maravilha (Agência de Notícias das Favelas); e Cidade Olímpica (El País).  
Organização e edição das imagens: O autor (2019).



Ao desdobrar sua definição de que GPUs causam rupturas nos espaços físico e social da cidade, Vainer et al. (2012) propõem uma grade analítica para avaliar esses projetos a partir de dimensões predeterminadas (Quadro 5).

Quadro 5 - Grade analítica de GPU.

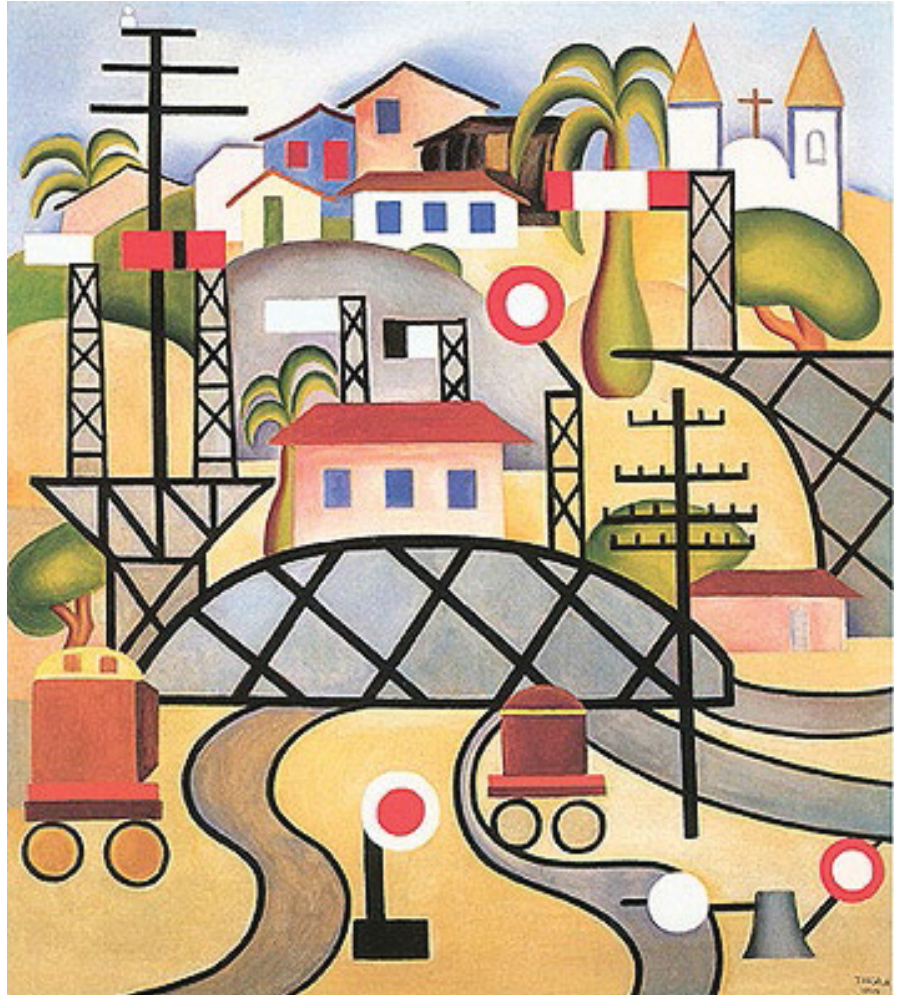
Dimensão política	“Refere-se ao contexto sociopolítico [...] da emergência e/ou da implantação do projeto [...]”.
Dimensão institucional	“Refere-se aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto”.
Dimensão simbólica	“Relacionada à economia simbólica dos projetos e à sua ordem de justificação”.
Dimensão arquitetônico-urbanística	“Relacionada aos agentes [...], à concepção do programa, às referências urbanísticas e arquitetônicas acionadas e às obras de infraestrutura planejadas e executadas e sua relação com a dinâmica urbana”.
Dimensão fundiária	“Aborda os processos de geração, apropriação e utilização de mais-valias imobiliárias, à transformação na estrutura fundiária e aos processos de incorporação”.
Dimensão socioambiental	“Enfatiza a distribuição, pelo território, dos impactos econômicos e ambientais e sua relação com o processo de desenvolvimento urbano”.
Dimensão econômico-financeira	“Relacionada ao financiamento [...] do projeto, aos modos de exploração econômica dos empreendimentos e aos seus impactos do ponto de vista fiscal [...]”.

Organização: O autor (2019). Elaborado com base em: Novais et al. (2007) e Vainer et al. (2012).

São as particularidades de cada projeto e a complexidade de suas redes causais, no entanto, que definirão os limites dessas dimensões analíticas, pois pode ser necessário decompor as dimensões ou, ao contrário, agrupá-las em menos categorias (VAINER et al., 2012). E aqui os autores atentam para outro problema dessa análise: Quem avalia?

A posição do avaliador no espaço social pesa no resultado da avaliação, pois sua compreensão sobre o tema pode ser acionada de modo particular, a despeito de uma grade analítica comum. Se a análise *ex ante* tem por objetivo servir como participação social ambicionando introduzir mudanças no modo de se pensar os grandes projetos, então a posição do analista não pode ser excluída de suas conclusões. Portanto, nos capítulos que seguem, o entendimento do recorte empírico estará fundamentado nesta revisão de literatura e na apresentação do pesquisador feita na abertura do trabalho.

## CAPÍTULO 2 LOGÍSTICA NACIONAL



Estrada de Ferro Central do Brasil, Tarsila do Amaral, 1924

*Neste capítulo, busco entender a dinâmica dos transportes no Brasil e o paradigma de administração privada do setor. No primeiro subcapítulo, procuro identificar as implicações espaciais de nossa matriz de transportes e sua influência nas desigualdades inter-regionais (regiões do país mais conectadas que outras) e intraurbanas (fragmentos da cidade mais conectados que outros). No segundo subcapítulo, discuto a política de concessões aeroportuárias e como tem avançado no território nacional. No último subcapítulo, introduzo o caso de Guarulhos e estabeleço o ponto de partida do estudo de caso que virá no Capítulo 3.*

## 2.1 TRANSPORTES NO BRASIL

“Sucessivos estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) demonstram que investir em infraestrutura gera crescimento econômico”, argumenta o vice-presidente de Países do BID. O executivo romantiza o papel do banco ao insistir que investir em infraestrutura “aumenta a produtividade do trabalho, redistribui riqueza, melhora o acesso da população a serviços básicos e melhora a vida das pessoas”<sup>13</sup>. Com essa mesma retórica financeira de se falar em desenvolvimento, agora tratando especificamente do Brasil, Miriam Leitão, ao apresentar o livro *Transportes: história, crises e caminhos*, pondera que “no meio do caminho do nosso desenvolvimento há um obstáculo: o transporte” (PEREIRA, 2014, p. 11). O próprio autor do livro caracteriza o setor de transportes como “**um dos** ‘pontos de estrangulamento’ da economia nacional” (p. 16, grifo meu). Ele aponta a política de concessões de obras de infraestrutura de transportes como ponto de inflexão da tentativa de resolver tais gargalos logísticos. Em tese, caracteriza o setor como “extenso, complexo e desarticulado” (p. 27), e argumenta que o cerne do problema é a dependência do modal rodoviário, atribuído à transformação do automobilismo em estratégia moderna de desenvolvimento nacional nos anos 1950, quando a máxima de que “governar é abrir estradas”<sup>14</sup> tomara um caminho sem volta.

Embora o Brasil tenha visto, recentemente, um movimento no sentido de construir e operar ferrovias, seus poucos quilômetros ainda são usados para transportes de cargas da própria operadora, como é o caso das ferrovias administradas pela Vale em MG. O transporte em escala nacional, tanto de passageiros quanto de cargas, ainda é inexpressivo no modal ferroviário. As cargas comuns e os passageiros dependem do transporte rodoviário, argumenta Pereira (2014).

Essa dependência da logística nacional a um único modal foi sentida de modo direto em maio de 2018, quando a greve dos caminhoneiros parou o país,

---

<sup>13</sup> Olhando para os lados: o que o Brasil pode aprender com as PPPs na América Latina e no Caribe? Disponível em: [encurtador.com.br/lqGPT](http://encurtador.com.br/lqGPT) (link encurtado de [brasil.elpais.com](http://brasil.elpais.com)). Acesso em 16 nov. 2019.

<sup>14</sup> A frase foi cunhada por Washington Luís quando foi governador de SP entre 1920 e 1924.



desabasteceu prateleiras Brasil afora e, inclusive, paralisou esta instituição de ensino por alguns dias, reacendendo a discussão sobre a ausência de uma política nacional de transportes (Figura 9). Na esfera do transporte intraurbano, as manifestações de junho de 2013 deram visibilidade à ineficiência dos sistemas de mobilidade urbana nas maiores metrópoles do Brasil, também muito dependente do modal rodoviário.

Figura 9 - Rodovia Presidente Dutra durante a greve de caminhoneiros de 2018.



Fonte: O Globo (2018).

À parte da discussão sobre os problemas da matriz de transporte do Brasil, interessa a este subcapítulo entender como esta matriz implica nas dinâmicas espaciais, especificamente neste momento em que o setor passa a ser, cada vez mais, administrado por agentes privados.

Segundo Fix, foi a partir de 1980, em um contexto de crise, que as parcerias público-privadas, em suas diversas formas, “passaram a ser defendidas, quase unanimemente, e constituíram-se em parte fundamental da política urbana dos governos que se seguiram, fossem eles de esquerda ou de direita” (2009, p. 52).

Pereira (2014) também discute os processos de concessões para a iniciativa privada e o surgimento de empresas como a CCR, criadas quando o Governo Federal iniciou a política de concessão de rodovias. Cinco anos depois da referida publicação, sabe-se que empresas, ou consórcios, como a CCR se multiplicaram e hoje

administram partes de todos os modais de transportes nas principais metrópoles brasileiras. Neste paradigma das concessões, os aeroportos representam o modal mais recente a ser incluso na política pública. Desde 2011, ano de sua experiência pioneira, empresas brasileiras formaram consórcios focados em administração aeroportuária e, desde 2017, empresas estrangeiras especializadas neste modal começaram a atuar no Brasil, tanto individualmente quanto em consórcio com empresas locais.

Observações empíricas permitem inferir que houve melhoramentos na operação desses transportes após o início da administração privada. Exemplos palpáveis no dia a dia são a melhor qualidade das rodovias pedagiadas em relação às administradas pelo Estado, e dos novos terminais aeroportuários inaugurados a partir de 2014, com mais tecnologia e capacidade de operação em relação ao período em que foram administrados pela estatal Infraero.

No entanto, são melhoramentos orientados ao aumento de receitas para as concessionárias. Portanto, regiões do país com mais demanda, como toda a faixa litorânea e as porções mais desenvolvida do Sul e do Sudeste, tendem a ser mais convenientes para a atuação dessas empresas, conforme demonstra o mapa das concessões aeroportuárias consolidadas que será discutido no subcapítulo seguinte (Figura 11). Do mesmo modo, o espaço metropolitano é mais atraente às administradoras de transportes do que as cidades do interior, pois contém mais usuários de transportes, agora vistos como **consumidores** de transportes.

Na tentativa de desenvolver os sistemas de transportes e sua infraestrutura no interior do país, o Governo Federal adotou, em 2018, a estratégia de conceder aeroportos em blocos. Cada bloco contém pelo menos um aeroporto metropolitano, mais lucrativo, e um grupo de aeroportos menores, em cidades pequenas ou médias, pouco lucrativos ou deficitários. O objetivo dessa estratégia, segundo a argumentação pública dos órgãos federais responsáveis pela política de concessões, é desenvolver a aviação regional no interior do país, historicamente precária. Desse modo, continuam, minimizar-se-iam as desigualdades inter-regionais do setor. No entanto, ainda não é possível discutir a efetividade deste modelo incipiente, já que o primeiro leilão em bloco ocorreu em março de 2019 e os contratos foram recentemente assinados (em 05/09/19).

Apesar de sucessivas tentativas, em sucessivos governos, de aprimorar a matriz brasileira de transportes, as estratégias continuam pontuais e fragmentadas. Se alguns modais, como o aéreo, apresentaram desenvolvimento acelerado nos últimos anos, isso é atribuído mais à ascensão da classe média do que a um novo modelo de administração do setor (PEREIRA, 2014).

Essa inflexão no modelo de administração do setor, no entanto, traz consigo impactos socioespaciais que requerem alinhamento de estratégias entre Governo Federal, governos locais e agentes privados. Alinhamento este que parece não existir ainda, como é constatado à medida que este trabalho se aproxima de seu recorte empírico.

## 2.2 CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS

Em 2006, no estado de Mato Grosso, um acidente entre um jato executivo e um da Gol deu início a uma crise no setor aéreo nacional. A investigação apontou possíveis falhas no controle de tráfego aéreo da região como causa do acidente, que aconteceu após crescimento expressivo da aviação civil concomitante à ausência de investimentos na infraestrutura do setor, que acabou superutilizada.

O “apagão aéreo” ou o “caos do setor aéreo” começou com uma paralisação dos controladores de voo que eclodiu depois do acidente como protesto à precariedade do setor. À época, a Infraero administrava sozinha os 67 aeroportos do país, e o Ministério da Defesa, por meio da Força Aérea Brasileira (FAB), comandava as atividades operacionais de controle de voos. Além desses órgãos, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) regulava e fiscalizava as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

A partir do referido acidente, os controladores de voo iniciaram um movimento para denunciar a precária infraestrutura do setor e reivindicar melhores salários e condições de trabalho. A categoria também reivindicava a contratação de mais controladores de voo para que o setor pudesse operar com segurança, já que cada um guiava mais voos do que os procedimentos de segurança recomendavam. Por serem uma categoria militarizada, os controladores não tinham direito constitucional à

greve. Ao final de 2006, no entanto, “os controladores não precisaram fazer greve de fato. Bastou-lhes apenas seguir os regulamentos de segurança, diminuindo o número de aeronaves sob responsabilidade de cada um, para que o caos se estabelecesse nos aeroportos”<sup>15</sup>.

Pouco depois, em julho de 2007, outro acidente, dessa vez envolvendo um avião da TAM em Congonhas, reacendeu o debate sobre a precariedade das condições da aviação civil brasileira. Isso tudo poucos meses antes de o Brasil ser anunciado, em outubro de 2007, como sede da Copa de 2014. Dois anos depois, em outubro de 2009, era anunciada a escolha do país como sede das olimpíadas de 2016. Ou seja, no auge da crise do setor, o país era anunciado para receber os dois maiores eventos esportivos do mundo, o que demandaria a reestruturação do setor:

Os preparativos para a transferência do sistema de movimento aeroviário começam com um processo de propagandear a INFRAERO como empresa de pouco eficiência (sic) diante da demanda crescente necessária ao crescimento econômico e melhoria da renda média da população. Com isso, o novo governo (Lula I, 2003 – 2006), a partir de 2003, passa a solicitar às empresas de consultoria e entidades estatais ligadas às forças armadas estudos para a concessão (TEIXEIRA, 2018, p. 7-8).

O primeiro estudo, de 2003, realizado pelo comando da aeronáutica buscou “sugerir opções de concessão que possam se adequar ao modelo de administração de aeroportos adotado no Brasil”. O segundo estudo, de 2008, realizado pela ANAC, buscou a “preparação de um marco regulatório para a concessão dos aeroportos brasileiros à iniciativa privada”. O terceiro estudo, também de 2008, realizado pelo BNDES, objetivava “legitimar as futuras intervenções do BNDES no processo de privatizações operado como concessão”. O quarto estudo, de 2009, novamente realizado pela ANAC, traçou “uma revisão completa da privatização e pela primeira vez adota o conceito de concessão como o melhor modelo para o Brasil”. O último destes estudos foi elaborado pela consultora norte-americana McKinsey & Company, em 2011, financiado pelo BNDES, e apresentou “uma avaliação técnica para o

---

<sup>15</sup> Disponível em: “O que você precisa saber sobre a crise do setor aéreo”. Edição online de 31/03/07. Rio de Janeiro: O Globo, 2007.



desenvolvimento e a modernização da Aviação Civil Brasileira, servindo de base política e institucional para o processo de concessão dos principais aeroportos do Brasil” (TEIXEIRA, 2018, p. 9).

No estudo, a consultora apresentou resultados de uma “avaliação independente” que visava auxiliar no desafio de atender o vigoroso aumento da demanda do setor de aviação civil no Brasil, que cresceu 10% ao ano entre 2003 e 2008, enquanto o crescimento da infraestrutura aeroportuária evoluiu pouco, deixando claros os obstáculos do setor, não só para os megaeventos de 2014 e de 2016, mas para as próprias operações de rotina. Em termos operacionais, o estudo recomendou que o controle das operações aéreas não fosse mais atrelado ao Ministério da Defesa, mas sim ao Ministério dos Transportes, que é mais vulnerável ao *lobby* do setor privado (TEIXEIRA, 2018).

Além disso, o estudo defendeu que o planejamento da aviação precisava ser integrado ao planejamento dos demais modais, especialmente no caso dos aeroportos de Guarulhos, Congonhas e Galeão, cuja necessidade de acesso ferroviário foi veementemente recomendada em face da grande movimentação destes aeroportos. Em termos de administração do setor, o estudo foi incisivo ao apontar a necessidade de participação da iniciativa privada no setor, sugerindo três modelos de PPP:

Uma forma de incrementar a participação privada, preservando ao máximo o alcance atual da Infraero, seria transferir a empresas a construção e operação de componentes de aeroportos (por exemplo, novos terminais de passageiros), com reversão do bem ao patrimônio público após o período de contrato. Outra possibilidade para trazer maior participação privada ao setor seria conceder os aeroportos atuais à Infraero e promover a abertura de seu capital, transformando-a em sociedade de economia mista. Ainda outra opção, desta vez com maior grau de ruptura em relação ao modelo atual, seria partir para as concessões de aeroportos para a iniciativa privada, de forma individual ou em “blocos” (MCKINSEY & COMPANY, 2010, p. 20).

A última destas alternativas, a que tem maior grau de ruptura econômico-financeira e institucional, foi a adotada pelo Governo Federal à época. Começou-se pela concessão individual de terminais, e agora eles são concedidos em blocos.

Ao explorar como as relações entre Estado e agentes privados ocorrem no Brasil por meio de instrumentos de concessão do espaço urbano, Almeida (2013) argumenta, com base em casos que analisou em 2011 e 2012, que estava em curso no país um “processo de construção do discurso da Concessão do espaço urbano a

entes privados como algo plausível” (p. 1). A retórica da autora faz com que essa política pareça novidade do momento em que escreve (ENANPUR 2013), sendo que a própria lei de concessões existe desde 1995 e sua implementação já não era somente plausível, mas esperada diante dos diagnósticos e prognósticos expostos anteriormente. Apesar desta discordância, o raciocínio da autora no que diz respeito ao discurso utilizado para legitimar a política de concessões pode ser verificado nesta pesquisa.

Almeida (2013) entende que a relação entre Estado e empreiteiras está inserida no contexto de empreendedorismo urbano do qual este trabalho tratou anteriormente. Argumenta que a legitimação do discurso de que a concessão do espaço urbano é a melhor saída para executar grandes obras públicas<sup>16</sup> passa pelo seguinte processo:

- 1 Identifica-se a necessidade de uma grande obra pública.
- 2 Essa obra se apresenta como um campo de experimentação para a produção da cidade via mercado.
- 3 A obra ocorre em um espaço-tempo específico, que legitima sua execução via mercado.
- 4 Forma-se um “estatuto de verdade” para aquele modelo de intervenção.
- 5 O espaço é reconhecido como dispositivo estratégico para a acumulação de capital.

O recorte empírico desta pesquisa está inserido no mesmo espaço-tempo dos três casos analisados pela autora<sup>17</sup>. Ao raciocinar de modo equivalente a ela, tem-se a seguinte narrativa para as concessões aeroportuárias:

- 1 Identifica-se a necessidade de grandes obras públicas no setor de aviação.
- 2 Essas obras se apresentam como campo de experimentação para a produção da cidade via mercado.

---

<sup>16</sup> A autora usa a expressão “Grande Obra Pública” de modo similar ao qual este texto usa a expressão GPUs. No entanto, a expressão da autora é mais restrita, pois refere-se apenas a obras públicas. A expressão GPU, conforme adotada aqui, abrange obras públicas e privadas.

<sup>17</sup> (1) Entrevista realizada em 2012 com engenheiro da empresa Mendes Junior, (2) projeto Porto Maravilha; e (3) projeto Porto Valongo (Santos, 2012).

- 3 O espaço-tempo específico é o “apagão aéreo” e a preparação do país para receber megaeventos.
- 4 Forma-se um “estatuto de verdade” para aquele modelo de intervenção.
- 5 O espaço é reconhecido como dispositivo estratégico para a acumulação, e hoje o setor de transportes aéreos se encaminha para a concessão de 100% dos aeroportos federais até 2022.

Cuenya & Corral (2011) também entendem que as grandes obras públicas são campo de experimentação da produção empresarial da cidade que, se são inicialmente testadas em contextos de um espaço-tempo específico, podem significar “regime de verdade” quando recorrentes.

Ao examinar as concessões de aeroportos consolidadas, verificou-se que podem ser divididas em três padrões de arranjos financeiro-administrativos (Figura 10):

Figura 10 – Tipos de arranjo financeiro-administrativo.



Fonte: Kalinoski e Faria (2019).

O primeiro padrão, representativo do governo Dilma, mostra concessões nas quais a Infraero detinha 49% dos ativos de cada aeroporto (exceto o de Natal) e os outros 51% foram concedidos a consórcios diversificados, compostos por empresas nacionais e estrangeiras. Esse padrão ocorreu na primeira, na segunda e na terceira rodada de concessões. A principal característica dessas rodadas é que, apesar da concessão dos terminais a um consórcio, 49% dos ativos continua vinculada à esfera pública por meio da Infraero. No caso de Guarulhos, os fundos de pensão de empresas públicas tiveram papel de destaque na concessão por meio da Invepar. Nessas três rodadas, a participação de empresas estrangeiras teve baixa expressividade (KALINOSKI & FARIA, 2019).

O segundo padrão, representativo do governo Temer, apresenta características da inflexão liberal de sua gestão. Nesta quarta rodada, as concessões ocorreram a empresas estrangeiras atuando individualmente, sem formação de consórcios e sem participação da Infraero. Esse padrão é representativo de todas as concessões da quarta rodada e denota a concentração destes ativos no portfólio de empresas internacionais (KALINOSKI & FARIA, 2019).

O terceiro padrão, anunciado em 2017 e concretizado pela primeira vez em março de 2019, apresenta uma exacerbação daquela inflexão liberal do Governo anterior. Trata-se da concessão em blocos, ou seja, conjuntos de aeroportos outorgados a uma mesma empresa ou consórcio. Novamente, o protagonismo foi do capital estrangeiro, incluindo uma estatal espanhola que arrematou o bloco Nordeste (KALINOSKI & FARIA, 2019).

As próximas concessões também estão arranjadas para ocorrer em blocos. Em 2020, o Governo Federal pretende conceder mais três blocos, na sexta rodada, para que em 2022, finalmente, sejam concedidos, na sétima rodada, os aeroportos de Congonhas, em São Paulo, e o Santos Dumont, no Rio de Janeiro. Esses são os dois únicos aeroportos de alta movimentação de passageiros que permanecem com a Infraero. O Governo Federal pretende mantê-los sob administração da estatal até a última concessão prevista porque geram lucros para manter funcionando a rede de aeroportos deficitários.

O panorama completo das concessões está detalhado no Quadro 6 e mapeado na Figura 11. É importante notar que, da rede de aeroportos administrados pela Infraero, muitos são municipais ou estaduais e, portanto, sua concessão não está na alçada de atuação do Governo Federal, como é o caso de Chapecó, que tenta aprovar na esfera municipal a concessão de seu aeroporto, enquanto outros aeroportos médios do Sul foram listados no Bloco Sul de concessões, cuja âncora é o aeroporto de Curitiba, o mais lucrativo do Sul dentre os que permanecem sob administração estatal.

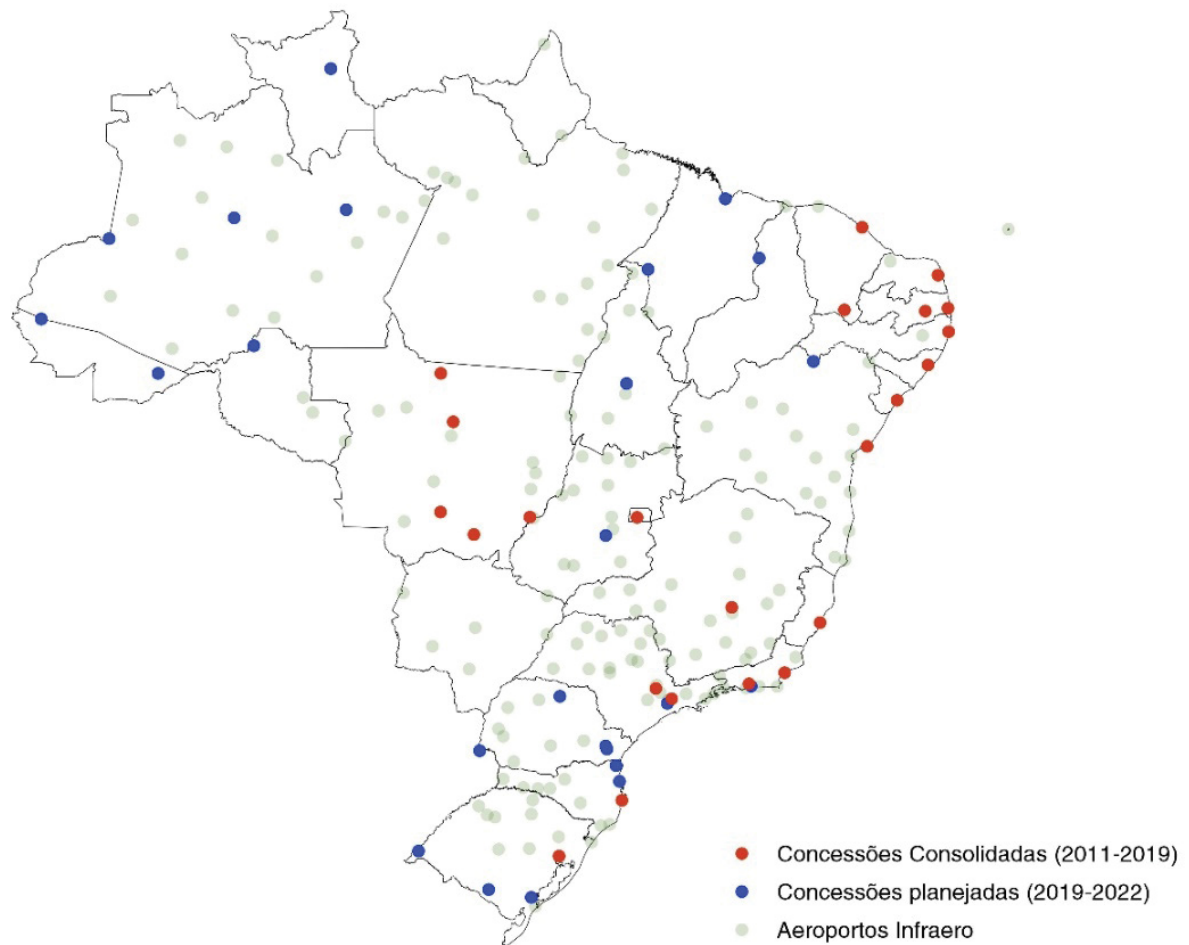
Quadro 6 - Panorama das Concessões Aeroportuárias.

Terminal concedido	Rodada	Início	Prazo	Part. Infraero	Concessionária								
NAT (São G. do Amarante/RN)	1ª	2012	28 anos	Não há	Inframérica								
GRU (Guarulhos/SP)	2ª	2012	20 anos	49%	Grupar								
BSB (Brasília/DF)			25 anos		Inframérica								
VCP (Campinas/SP)			30 anos		Aerop. Brasil								
GIG (Rio de Janeiro/RJ)	3ª	2014	25 anos	49%	RIOgaleão								
CNF (Confins/MG)			30 anos		BH Airport								
FLN (Florianópolis/SC)	4ª	2018	30 anos	Não há	Zurich Airports								
POA (Porto Alegre/RS)			25 anos		Fraport Brasil								
FOR (Fortaleza/CE)			30 anos		Fraport Brasil								
SAL (Salvador/BA)			30 anos		Vinci								
REC (Recife/PE)	5ª Bloco Nordeste	2019	30 anos	Não há	AENA Desarrollo Internacional								
MCZ (Maceió/AL)													
JPA (João Pessoa/PB)													
AJU (Aracaju/SE)													
JDO (Juazeiro do Norte/CE)													
CPV (Campina Grande/PB)													
VIX (Vitória/ES)	5ª Bloco Sudeste	2019	30 anos	Não há	Zurich Airports								
MEA (Macaé/RJ)													
CGB (Cuiabá/MT)	5ª Bloco MT	2019	30 anos	Não há	Consórcio Aeroeste								
ROO (Rondonópolis/MT)													
AFL (Alta Floresta/MT)													
OPS (Sinop/MT)													
CWB (Curitiba/PR)	6ª Bloco Sul	Estudos em andamento. Previsão de leilão para agosto de 2020, segundo informações dos canais de comunicação do Ministério da Infraestrutura.											
BFH (Curitiba/PR)													
IGU (Foz do Iguaçu/PR)													
LDB (Londrina/PR)													
NVT (Navegantes/SC)													
JOI (Joinville/SC)													
PET (Pelotas/RS)													
URG (Uruguaiana/RS)													
BGX (Bagé)													
MAO (Manaus/AM)	6ª Bloco Norte					Estudos em andamento. Previsão de leilão para agosto de 2020, segundo informações dos canais de comunicação do Ministério da Infraestrutura.							
TBT (Tabatinga/AM)													
TFF (Tefé/AM)													
PVH (Porto Velho/RO)													
RBR (Rio Branco/AC)													
CZS (Cruzeiro do Sul/AC)													
BVB (Boa Vista/RR)													
GYN (Goiânia/GO)	6ª Bloco Central									Estudos em andamento. Previsão de leilão para agosto de 2020, segundo informações dos canais de comunicação do Ministério da Infraestrutura.			
SLZ (São Luiz/MA)													
IMP (Imperatriz/MA)													
THE (Teresina/PI)													
PMW (Palmas/TO)													
PNZ (Petrolina/PE)													
CGH (São Paulo/SP)	7ª	Previsão de leilão para o primeiro semestre de 2022.											
SDU (Rio de Janeiro/RJ)													

Fonte: Kalinoski e Faria (2019).

Dados: Infraero (2018); ANAC (2018) e Ministério da Infraestrutura (2019).

Figura 11 - Panorama das concessões aeroportuárias.



Dados: Observatório Nacional de Transporte e Logística (2018) e Ministério da Infraestrutura (2019).  
 Organização: O autor (2019).

Cada concessão tem suas particularidades, principalmente no que diz respeito à alocação de risco do contrato. Para o recorte empírico da pesquisa, essas particularidades serão discutidas nas duas subseções seguintes.

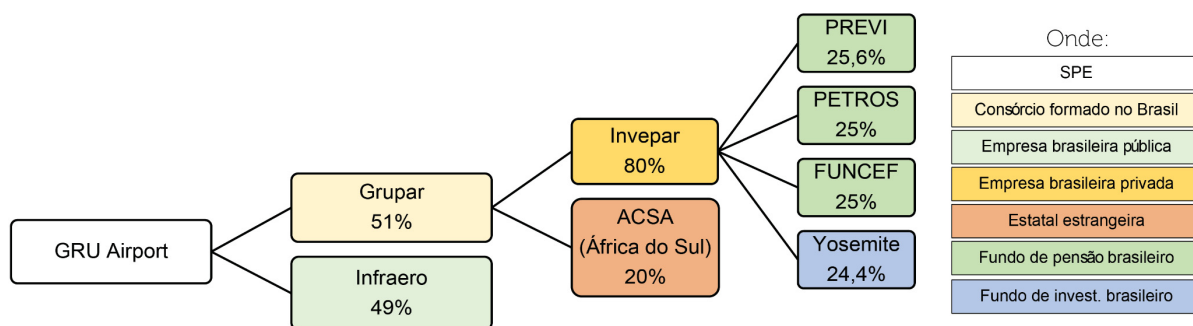
### 2.2.1 PECULIARIDADES DA CONCESSÃO DE GUARULHOS

Na concessão do Aeroporto de Guarulhos, tem-se um arranjo de tipo 1, ou seja, um terminal concedido a um grupo de entidades consorciadas. A administração privada do terminal se dá a partir de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) chamada *GRU Airport*. Essa SPE é composta pelo consórcio *Grupar*, com 51% de participação, e pela Infraero, com 49% (KALINOSKI & FARIA, 2019). Segundo o contrato de concessão (ANAC, 2012), a outorga a ser paga pela concessionária à



Infraero, ao longo da concessão, é de R\$ 17.697.076.000,00 (dezesete bilhões, seiscentos e noventa e sete milhões e setenta e seis mil reais). O leilão do aeroporto teve ágio de 373,5%<sup>18</sup> sobre o valor do lance mínimo (ANAC, 2011), e o arranjo financeiro-administrativo vencedor é peculiar (Figura 12).

Figura 12 - Arranjo de empresas envolvidas na administração do Aeroporto de Guarulhos.



Fonte das Informações: GRU Airport (2017) e Invepar (2017). Organização: O autor (2019).

O grupo privado que controla a SPE, o *Grupar*, é majoritariamente composto pela *Invepar*, “um grupo brasileiro que atua no segmento de infraestrutura em transportes [...] com foco em gestão e operação de rodovias, sistemas de mobilidade urbana e aeroportos”<sup>19</sup>. A *Invepar*, por sua vez, é majoritariamente composta por fundos de pensão de empresas públicas (Banco do Brasil, Petrobrás e Caixa, respectivamente), o que lhe confere certo caráter público, já que estes fundos são os responsáveis pela aposentadoria dos funcionários públicos destas três grandes estatais. Além dos fundos de pensão, o Fundo de Investimento em Participações (FIP) *Yosemite*, controlado pela *BRL Trust Investimentos*<sup>20</sup>, integra a *Invepar* desde maio de 2019, quando assumiu a participação da OAS, atualmente em recuperação judicial. Os outros 20% do *Grupar* pertencem à *Airports Company South Africa* (ACSA), empresa sul-africana especializada em administração aeroportuária, cujo maior acionista é o governo local, com 74,6% do capital da empresa<sup>21</sup>.

Visto que o consórcio *Grupar* detém a maior parte da SPE *GRU Airport*, e que a *Invepar* detém 80% desse consórcio, é imprescindível atentar à atuação da *Invepar*

<sup>18</sup> Fonte das informações: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/02/governo-arrecada-r-245-bilhoes-com-leilao-de-aeroportos.html>. Acesso: 26 out. 2019.

<sup>19</sup> Fonte das informações: [www.invepar.com.br](http://www.invepar.com.br). Acesso: 21 jun. 2019.

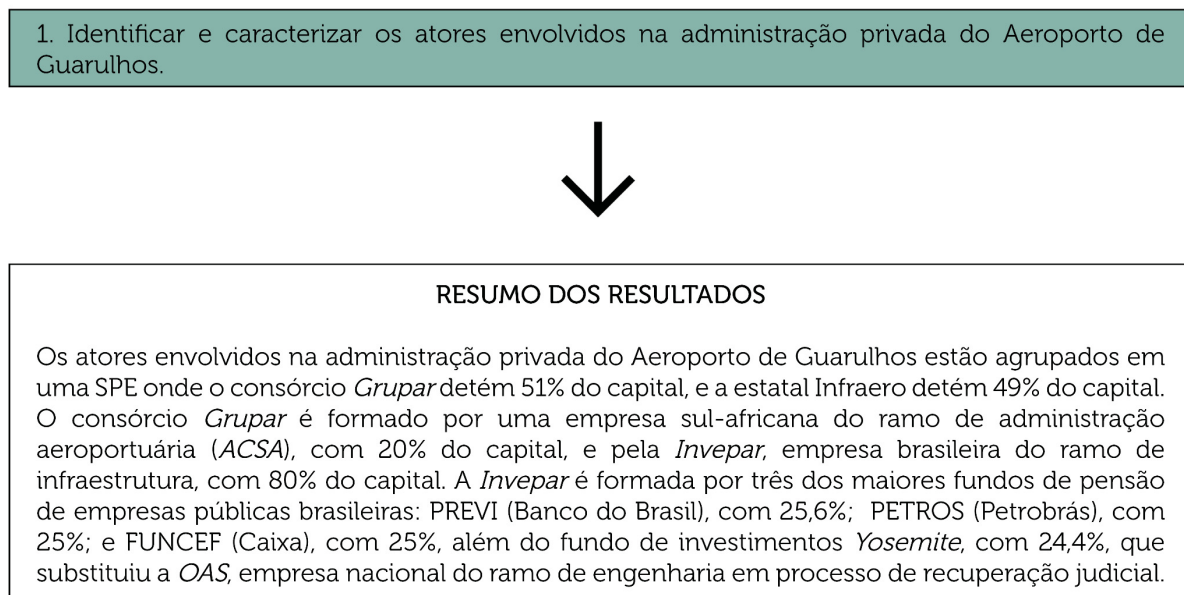
<sup>20</sup> Fonte das informações: <https://www.brtrust.com.br/?administracao=fip-yosemite>. Acesso: 19 dez. 2019.

<sup>21</sup> Fonte das informações: [www.airports.co.za](http://www.airports.co.za). Acesso: 21 jun. 2019.

na administração do aeroporto, pois ela configura o *modus operandi* da concessão. O presidente do Conselho de Administração e Diretoria da concessionária *GRU Airport*, Erik da Costa Breyer (2019), já ocupou, inclusive, posição de diretoria da *Invepar*, segundo informações da própria concessionária. A atuação da *Invepar* ocorre em sete unidades da federação e inclui grandes projetos de mobilidade urbana, como o metrô e o VLT do Rio de Janeiro, além de diversas rodovias.

Aqui, após explorar os modelos de concessões aeroportuárias em vigor, culminando no detalhamento da atuação dos agentes envolvidos na concessão do Aeroporto de Guarulhos, alcançou-se o primeiro objetivo específico da pesquisa, conforme esquematizado na Figura 13.

Figura 13 - Primeiro objetivo específico alcançado.








Fonte: O autor (2019).

## 2.2.2 RISCOS NO MODELO DE CONCESSÃO

Embora este trabalho trate de um caso de empreendedorismo urbano via “concessão e permissão da prestação de serviços públicos” (Lei 8.987/95), é necessário resgatar aqui a noção *lato sensu* de PPP, conforme utilizada por Little (2011), e Harvey (2005). Entende-se que esta noção genérica compreende, dentre outros modelos, o mecanismo de concessão da legislação brasileira.

Há uma noção disseminada na literatura de que na PPP (doravante *lato sensu*), o Estado assume os riscos e o setor privado assume os lucros. No entanto, embora amplamente aceita, esta noção recorrentemente aparece sem estar relacionada a **modelos específicos** de PPP. Pode, portanto, ser uma falácia. Há diversos modelos de PPP, e o risco oscila entre Estado e agente privado de acordo com o tipo de contrato e quais fases do projeto ele compreende. No Quadro 7, Little (2011) discute a alocação do risco em diferentes modelos de PPP.

Quadro 7 - Alocação de risco em PPPs.

Type of PPP	Description	Risk Allocation
Design-Bid-Build (DBB)	Design and construction contracts awarded separately to private sector engineering and contracting firms	
Design-Build (DB)	Combines the design and construction phases into one fixed-fee contract	
Design-Build-Operate-Maintain (DBOM) Build-Operate-Transfer (BOT)	Selected contractor is responsible for the design, construction, operation, and maintenance of the facility for a specified time	
Design-Build-Finance-Operate (DBFO) Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFMO)	Similar to DBOM but contractor is also responsible for all or a major part of the project's financing	
Build-Own-Operate (BOO)	The private partner owns the facility and is assigned all operating revenue risk and any surplus revenues for the life of the facility	

Fonte: Little (2011, p. 246, destaque meu).

O modelo da concessão do aeroporto de Guarulhos se encaixa no terceiro tipo de PPP: *Design-Build-Operate-Maintain (DBOM)*. Em Guarulhos, a concessionária é responsável por projetar as mudanças (*design*), construí-las (*build*), operar o aeroporto (*operate*), manter a infraestrutura ao longo da concessão (*maintain*) e devolver os ativos ao Governo Federal ao término da concessão (*transfer*).

Esta concessão é, portanto, uma fusão das duas variantes listadas por Little no terceiro tipo de PPP, que poderia ser expressa pela sigla *DBOMT*<sup>22</sup>. No entanto, é preciso notar que a própria empresa estatal do ramo, a Infraero, integra o consócio, além dos três maiores fundos de pensão de estatais, por meio da *Invepar*. Portanto, o

<sup>22</sup> Para fins de clareza e comparação com a obra original, optou-se por manter e reagrupar as siglas em inglês.

lado hipoteticamente privado desta concessão também compreende instituições públicas. Além disso, trata-se de um setor estratégico onde, em última instância, o Estado é o avalista final.

No caso do quarto tipo de PPP do Quadro 7 (*DBFO* e *DBFMO*), o risco se aproxima mais do parceiro privado porque o financiamento é responsabilidade dele mesmo, o que não é o caso de Guarulhos, já que o BNDES foi o principal responsável pelo financiamento. Segundo apurado pelo pesquisador junto ao PPI, outra fonte de financiamento foi a emissão de debêntures, porém em valores poucos expressivos quando comparados aos empréstimos do BNDES. No capítulo seguinte, serão detalhadas as estratégias de financiamento do projeto e a distribuição de custos, benefícios e riscos deste GPU.

A seguir, este capítulo se encerra com a discussão do papel do Aeroporto de Guarulhos na RMSP e na rede de logística nacional, pois o reconhecimento do caso é essencial para compreender as análises do próximo capítulo.

## 2.3 O AEROPORTO DE GUARULHOS

Guarulhos é um dos 39 municípios que integram a RMSP. Segundo o IBGE (2018), sua população é de 1.3 milhões de habitantes, o segundo município mais populoso do estado, depois da capital. O aeroporto de Guarulhos (Figura 14) representa área extensa do município (cerca de 12 km<sup>2</sup>, 4% da área do município), sendo caracterizado no Plano Diretor (PD) de Guarulhos como um dos 47 bairros da cidade (PMG, 2004; 2019). Esta área, de agora em diante chamada **sítio aeroportuário**, está no centro geográfico do município, adjacente a nove bairros.

Segundo Santos (2006), sua implantação, ocorrida na década de 1980, modificou o caráter eminentemente industrial que o município adquirira na década de 1950. O aeroporto potencializou um consistente setor de serviços, principalmente composto por hotéis, locadoras de veículos e transportadoras. O autor adiciona que, junto do anúncio das obras do rodoanel, cuja porção norte (com previsão de entrega para 2021) contornará Guarulhos e terá um novo acesso ao terminal, a região em volta do



aeroporto se tornou ainda mais conveniente para a instalação de empresas de logística, já que será possível escoar cargas evitando o trânsito lento da metrópole.

Figura 14 - Imagem de satélite do sítio aeroportuário e entorno (2018).



Fonte: Google Earth Pro. Acesso: 10 jun. 2019. Edições: O autor (2019).

O principal acesso ao sítio aeroportuário é a Rodovia Helio Smidt, conectada à Rodovia Presidente Dutra, que serve o eixo São Paulo - Rio de Janeiro. Recentemente, a linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) entrou em operação conectando o aeroporto de Guarulhos ao sistema de metrô e trens metropolitanos. O impasse na implantação desta conexão do aeroporto ao sistema de transportes metropolitanos sobre trilhos será discutido em detalhe na **Dimensão Espacial**, no próximo capítulo.

O Aeroporto de Guarulhos é o mais movimentado do Brasil, e também um dos principais pontos nodais do transporte aéreo, denominados *hubs*, da América do Sul. Possui quatro terminais, um de carga e três de passageiros, sendo um deles exclusivamente para voos internacionais. Tem 123 posições para estacionamento de aeronaves, 45 pontes de embarque e 77 portões de embarque, sendo qualificado para receber os maiores aviões de passageiros em circulação. Desde a concessão, também inaugurou um novo edifício garagem com 2644 vagas. O aeroporto conecta-

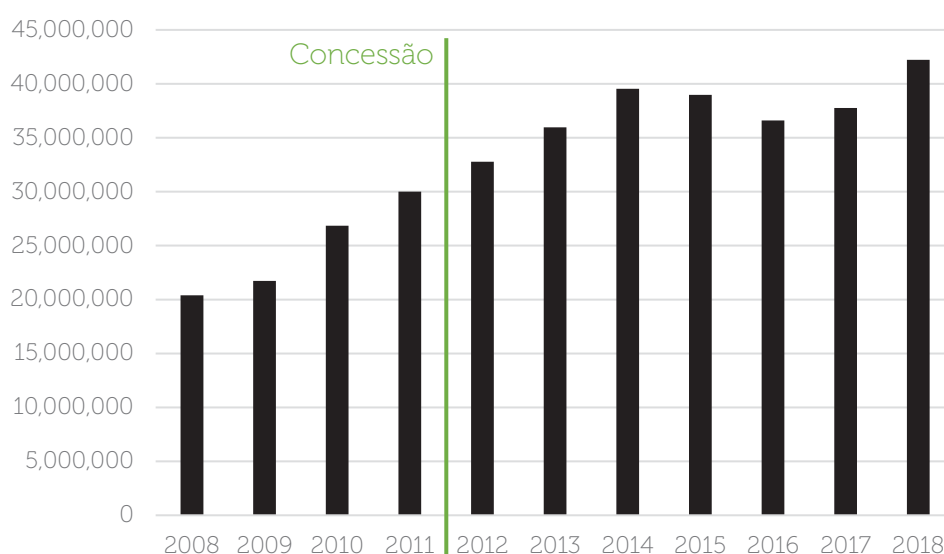


se sem escalas com destinos nas Américas, África, Europa e Ásia, além de se conectar com quase todos os estados do Brasil<sup>23</sup>.

No que diz respeito à tecnologia de controle de voo, possui o *Instrument Landing System*, que permite aproximações e pousos mesmo com baixas condições de visibilidade, tornando sua operacionalidade mais resiliente a eventos naturais e contribuindo para que fosse o terceiro mais pontual do mundo em 2016, segundo a OAG.

Para fins de medição da capacidade de operação de um terminal e comparação com outros terminais, utiliza-se a unidade de medida “passageiros transportados por ano” (Pax/ano). Esta série histórica do Aeroporto de Guarulhos, em valores absolutos, está representada na Figura 15.

Figura 15 - Número de passageiros transportados por ano (Pax/ano) no aeroporto de Guarulhos.



Dados série 2008-2012: Infraero, 2012. Dados série 2013-presente: GRU Airport, 2019.  
Organização: O autor (2019).

A mesma série histórica, em variação percentual, está no Quadro 8, comparada à variação do PIB no período. Apesar da Copa de 2014, aquele ano apresentou somente a taxa de crescimento que já ocorrera nos últimos anos (9,96% a mais, em comparação com um aumento de 9,72% em 2013 e 9,25 em 2012). Em 2016, a

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/institucional/sobre-gru-airport/historico>. Acesso: 19 dez. 2019.

variação foi negativa (-6,1%), a despeito da movimentação esperada no país por causa das Olimpíadas.

Quadro 8 - Variação de Pax/ano comparada à variação do PIB no período.

Ano	Pax	Variação Pax (%)	Variação PIB (%)
2009	21,727,649	6,51	-0,1
2010	26,849,185	23,57	7,5
2011	30,003,428	11,75	4,0
2012	32,777,330	9,25	1,9
2013	35,962,128	9,72	3,0
2014	39,539,992	9,95	0,5
2015	38,983,779	-1,41	-3,8
2016	36,606,363	-6,10	-3,6
2017	37,765,898	3,17	1
2018	42,230,432	11,82	1,1
2019	43,002,119	1,83	1,12*

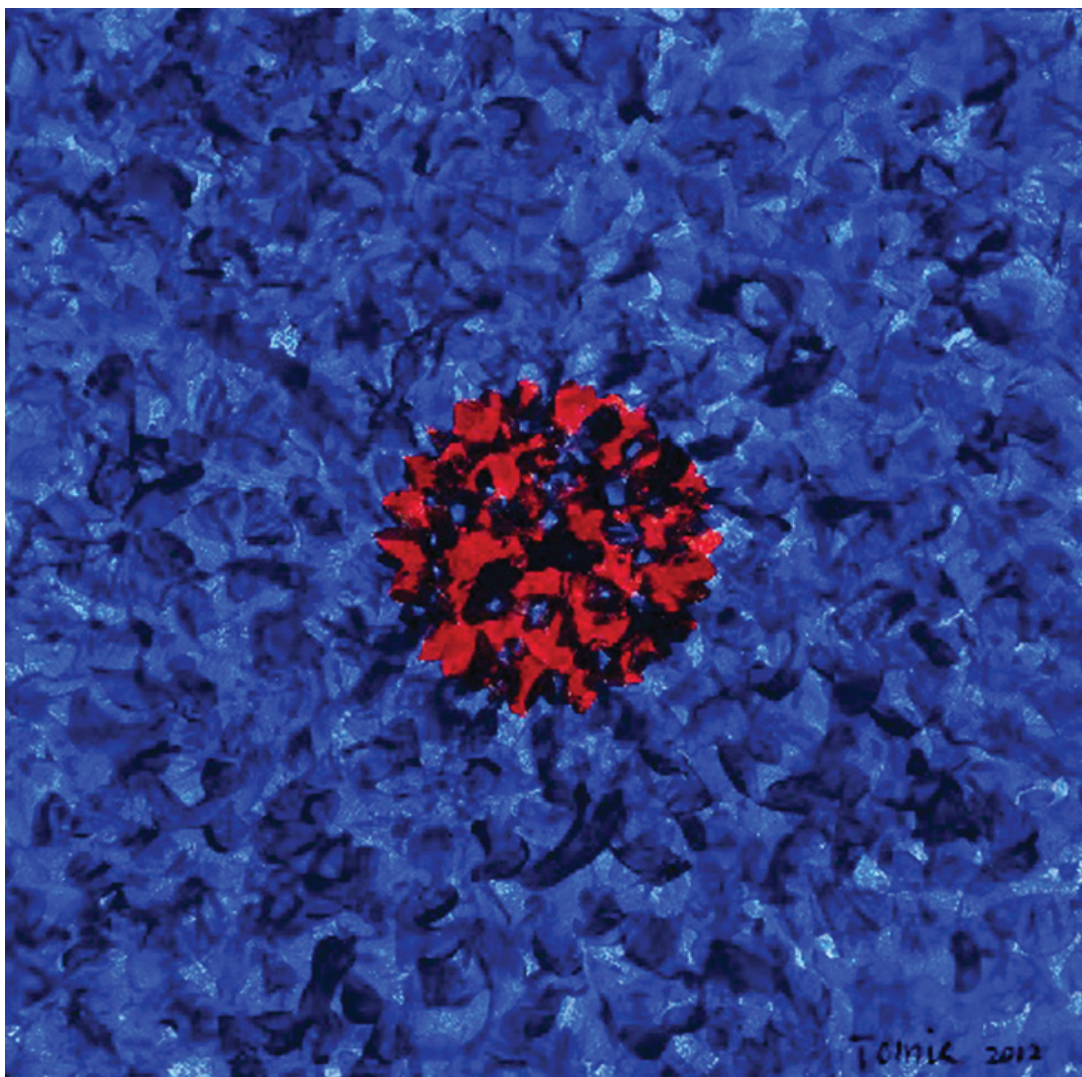
Dados pax/ano 2008-2012: Infraero. 2013-2019: GRU Airport. Dados PIB 2009-2018: IBGE, 2019.

\* Previsão do Governo Federal. Organização: O autor (2019).

Ao relacionar essas duas informações ao contexto macroeconômico da época, pode-se inferir que a crise econômica mais recente, que teve seu momento agudo em 2016, tenha colaborado para diminuir o número de passageiros. Pela comparação com o PIB, percebe-se que a movimentação do aeroporto de Guarulhos tem tendência de oscilação semelhante, com correlação estatística de 0,907.

O fato de ser o maior e mais movimentado aeroporto do país corrobora a relevância de ser analisado com a mesma grade metodológica que já serviu para analisar outros GPUs no Brasil. A análise propriamente dita é o objetivo central do próximo capítulo.

## CAPÍTULO 3 ESTUDO DE CASO



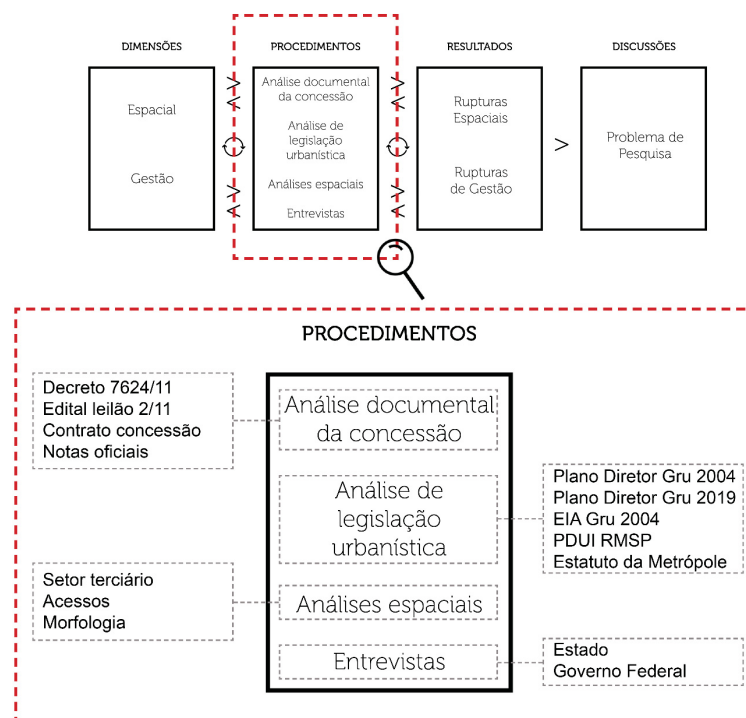
Sem título, Tomie Ohtake, 2012

*Como explicado na Metodologia, tenho procedimentos de análise e dimensões de análise para identificar as rupturas causadas pelo GPU. Embora dispostos nesta ordem, não foi um processo linear. Fiz e refiz estes procedimentos e estas análises até chegar em discussões que permitiram identificar a existência de rupturas classificadas em **Espaciais** e de **Gestão**. E é com a descrição destas rupturas que este capítulo será concluído.*

### 3.1 PROCEDIMENTOS

Os procedimentos investigativos e as dimensões de análises foram trabalhados de maneira não-linear. Assim, foi possível adequar os procedimentos aos indicadores das dimensões, e vice-versa. Neste subcapítulo serão explicados estes procedimentos que foram definidos depois de compreender quais respostas eram necessárias para as duas dimensões de análise propostas (Figura 16). Com base nos resultados dos procedimentos é que se analisaram os indicadores, que serão detalhados no subcapítulo seguinte.

Figura 16 - Detalhamento dos procedimentos.

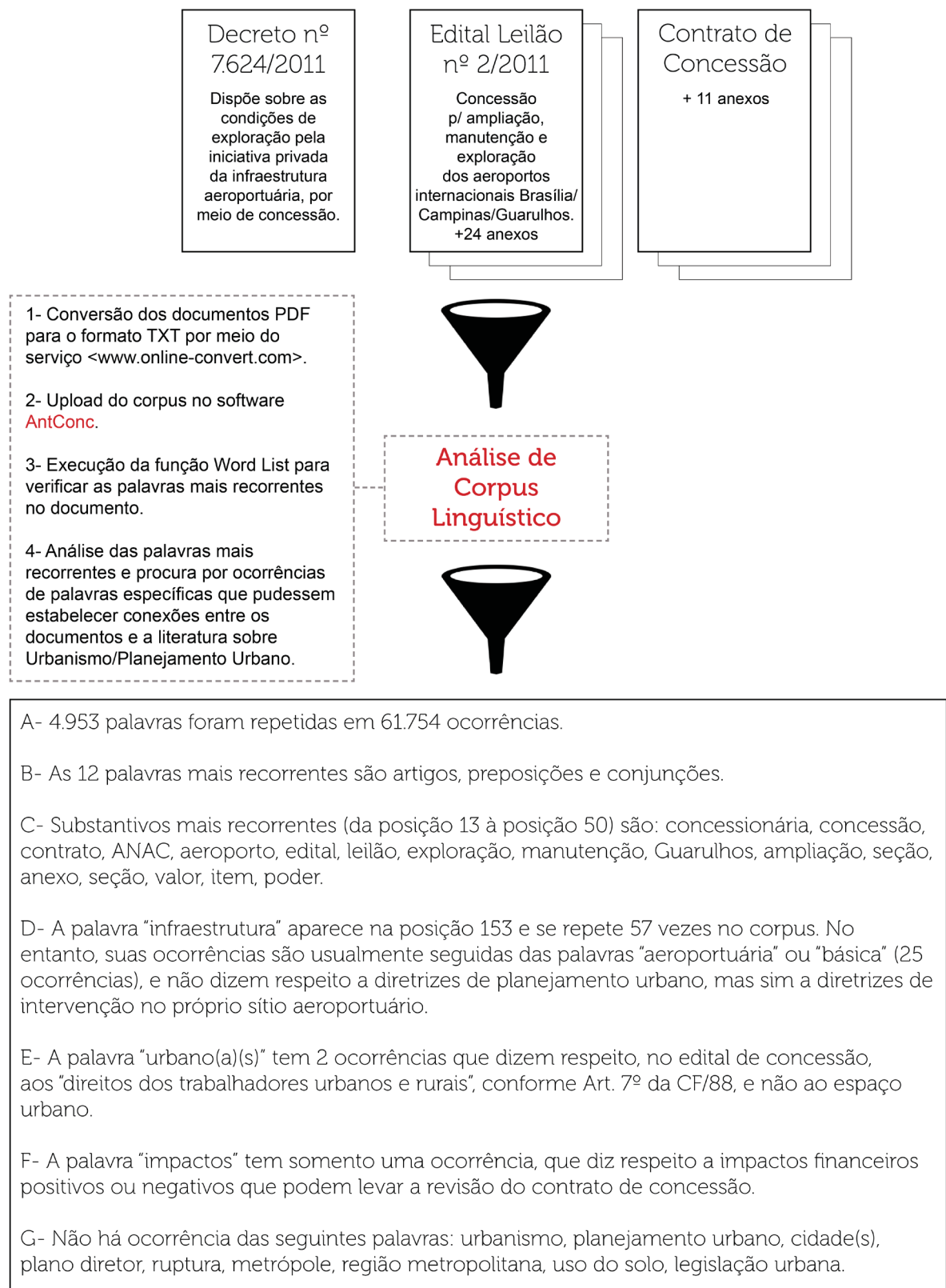


Organização: O autor (2019).

#### 3.1.1 ANÁLISE DOCUMENTAL DA CONCESSÃO

Esta análise serviu para identificar trechos dos documentos que regulam o processo de concessão que tratassem do planejamento urbano e da inserção do aeroporto no espaço urbano. Como os documentos são extensos, utilizou-se uma técnica de análise de corpus linguístico para identificar “trechos-chave” a serem analisados manualmente. O procedimento está esquematizado na Figura 17.

Figura 17 - Procedimentos da Análise Documental



Organização: O autor (2019).



Como limitação deste procedimento de análise, há a lacuna deixada pela ausência do Plano Diretor Aeroportuário (PDIR). Trata-se de um documento exigido pela Resolução nº 153/2010 da ANAC, que se encontra como “submetido”<sup>24</sup>, mas ainda não está “validado” nem “aprovado” pela Agência. O PDIR, quando aprovado, deve tratar do planejamento para expansão da infraestrutura aeroportuária, processo ocorrido em Guarulhos em 2014, já na vigência da concessão. Segundo a resolução mencionada, o operador aeroportuário deve elaborar o PDIR alinhado à meta real de expansão da infraestrutura, e que tenha “harmonia durante todas as fases da ampliação, sem desperdícios e em compatibilidade com o meio ambiente, o progresso da comunidade e demais fatores intervenientes”.

A partir da análise documental da concessão, infere-se que **os documentos não tratam da relação entre planejamento urbano e GPU concedido**, o que pode contribuir para instaurar impasses e rupturas no espaço físico e social da cidade. Percebe-se que os documentos tratam mais da dimensão de **Gestão** do projeto do que de sua dimensão **Espacial**, deixando em aberto questões importantes da interface entre o planejamento do aeroporto e o planejamento do espaço urbano como um todo.

Na seção seguinte, será feito o processo inverso: investigar como os instrumentos de legislação urbanística do município de Guarulhos e da RMSP tratam as questões relacionadas à existência do aeroporto no local.

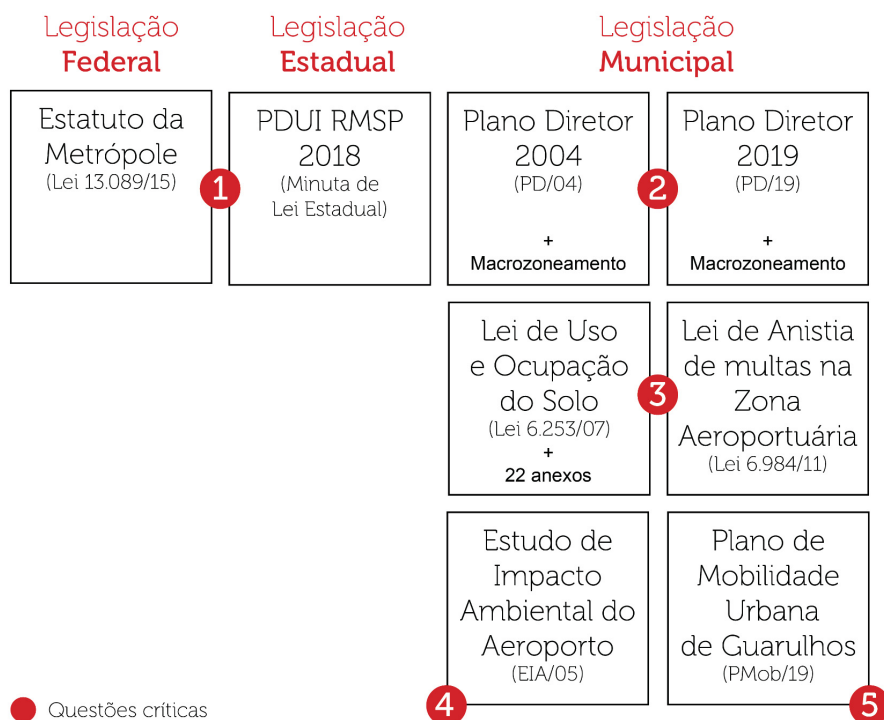
### 3.1.2 ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Por meio deste procedimento investigativo, buscou-se compreender como a legislação urbanística vigente dá providências e diretrizes para a relação entre aeroporto e espaço urbano. A Figura 18 esquematiza a jurisdição dos textos analisados.

---

<sup>24</sup> Relatório indicado a este pesquisador pelo Ministério da Infraestrutura via Lei de Acesso à Informação em 30 ago. 2019. Processo nº 00065.010841/2018-16.

Figura 18 - Análise de legislação urbanística.



Organização: O autor (2019).

Todos os documentos analisados servem de base às discussões dos indicadores do próximo subcapítulo. No entanto, levantam-se aqui cinco questões críticas à legislação urbana e sua relação com o GPU:

1. Conforme exigência do Estatuto da Metrópole (EM), o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI, GOVERNO DO ESTADO, 2018), ainda na forma de minuta de lei estadual, inclui entre as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) o “transporte e sistema viário regional”. A partir de seis FPICs, o PDUI se organiza em quatro eixos, sendo um deles “Mobilidade, Transporte e Logística”. Este eixo fala em “Articular as propostas de mobilidade metropolitana (...) com o ordenamento do território da RMSP” e em “Integrar o serviço de transporte metropolitano ao serviço de transporte ferroviário de passageiros macrometropolitano”. O PDUI não apresenta, no entanto, estratégias claras e diretas. Em momento algum, por exemplo, menciona o modal aeroviário como parte das políticas metropolitanas.

2. No novo macrozoneamento (PD/19) foram inclusas novas questões sobre a presença do aeroporto no espaço urbano. Na parte de ordenamento territorial, as áreas de influência aeroportuária foram definidas como elementos estruturadores

do município. Além disso, foi incluída a nova “Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana”, que propõe “implantar infraestrutura compatível visando atrair empresas vinculadas à economia aeroportuária” (p. 6). Daí denota-se que a concessão do aeroporto e a intensificação de suas atividades podem ter influenciado mudanças na legislação urbanística para incentivar a implantação de atividades de “economia aeroportuária”. Ainda neste novo macrozoneamento, a “Macrozona de Dinamização”, que contém o sítio aeroportuário, é descrita como área “potencial para atrair novos investimentos”, especificamente “empresas de alta tecnologia e indústria de alto valor agregado” (p. 7). Esta macrozona também é definida como área onde possa-se “promover a integração urbana entre o Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos e o Município, sob as perspectivas logística, econômica e social”. Apesar das diretrizes, o PD/19 também não estabelece ações concretas para a interface entre aeroporto e cidade, e não define o que chama de “integração urbana”.

3. A Lei 6.984/11, que altera a Lei Uso e ocupação do solo vigente (Lei 6.253/07), anistia multas de usos irregulares na zona aeroportuária, “desde que o imóvel seja regularizado e destinado aos usos comercial, de prestação de serviços ou residencial”. A lei de anistia foi publicada em 22/12/11, uma semana depois da publicação do edital de concessão do aeroporto, publicado em 15/12/11. Não foi possível interpelar agentes da Prefeitura sobre esta lei municipal, no entanto, trabalha-se com a hipótese de que o município iniciava um processo de flexibilização de seu zoneamento para permitir a expansão de atividades no entorno do aeroporto, conforme comprovado pela implantação de uma macrozona urbana incentivando estes serviços no PD/19. Quanto aos usos residenciais anistiados pela Lei 6.984/11, são do tipo R1 (uma unidade habitacional por lote) e R2 (conjunto de duas ou mais unidades habitacionais geminadas ou superpostas).

4. Além dos impactos ambientais, dos quais se tratará no subcapítulo 3.2, o EIA aponta que a Infraero era isenta do IPTU do sítio aeroportuário (PMG, 2004), o que motivou questionar a assessoria de imprensa da atual concessionária que administra o Aeroporto e confirmar que ela também é isenta do pagamento de IPTU. Isto pode ser entendido como uma espécie de subsídio fiscal concedido pela Prefeitura aos agentes privados que administram o aeroporto, já que a súmula 583/17 do STF permite a cobrança de IPTU de imóveis da União que estão sob concessão

para entes de direito privado<sup>25</sup>. Não foi possível verificar junto à Prefeitura se há estratégias alternativas para a recuperação de mais-valia-urbana gerada pelo GPU.

Percebe-se que os documentos mencionados até agora não propõem medidas efetivas para a relação entre espaço urbano e GPUs. Estas quatro questões lembram do que explicou Maricato n’*O Impasse da Política Urbana no Brasil* (2011): não é por falta de leis e normas que nossas cidades estão como estão. Entendimento corroborado por Faria (2012) ao explicar que a questão urbana, embora regulamentada, não ocupa espaço central na agenda política. Apesar disso, a última questão suscitada nesta etapa diz respeito ao Plano de Mobilidade Urbana de Guarulhos (PMob), que é mais específico ao tratar do aeroporto:

5. O PMob é o documento que melhor reconhece a problemática aeroportuária no espaço urbano. Aponta a necessidade de que “as esferas (...) Federal (...), estadual e Municipal façam sua gestão de forma sistêmica” (PMG, 2019b). O plano idealiza a “participação do município de forma ativa, deliberativa e integrativa, junto com as demais esferas de Governo na definição e desenvolvimento de projetos de grande impacto para o município, tais como o Metrô Guarulhos; Trem Bonsucesso; expansão do aeroporto, etc” (p. 65). O plano também apresenta um objetivo palpável: “implantar o anel viário do entorno do Aeroporto Internacional buscando conectá-lo a (sic) futura alça de ligação do Rodoanel ao Aeroporto” (p. 68). Um anel do tipo poderia servir como medida de contenção do crescimento do sítio aeroportuário. O PMob também elenca uma lista de ações a serem tomadas em conjunto com a concessionária no que concerne a relação aeroporto-mobilidade urbana (p. 107).

### 3.1.3 ANÁLISES ESPACIAIS

Os aeroportos são nós urbanos de uso misto que ancoram o desenvolvimento sub-regional orientado à atividade-fim. A essa região, chama-se **aglomerado produtivo aeroportuário**. Ela pode se apresentar por meio de centralidades urbanas

---

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2306>. Acesso: 20 Jan. 2020.

ou corredores de desenvolvimento. Esses aglomerados existem desde a ascensão dos aviões a jato na década de 1960, quando os aeroportos se tornaram ponto de tensão entre a conectividade internacional e a qualidade de vida local (GRAHAM & MARVIN, 2002; LOPES & NETO, 2005; FREESTONE & BAKER, 2011). Sendo os aeroportos um tipo de GPU, o aglomerado produtivo centrado no Aeroporto de Guarulhos pode ser relacionado à seguinte hipótese de Cuenya sobre a relação entre GPUs e cidade contemporânea:

*(...) puede decirse que el principio de los grandes proyectos es crear escenarios apropiados en los cuales las empresas puedan encontrar infraestructura, medios de transporte, equipamientos y servicios que les permitan funcionar a escala internacional, regional y nacional (2011, p. 189).*

E é exatamente este “cenário apropriado” para a reprodução capitalista que se busca identificar e compreender por meio das análises espaciais propostas. Seu objetivo é compreender como este aglomerado se espalha pela malha urbana e como se relaciona com outras redes de infraestrutura da RMSP. Para isso, utilizaram-se técnicas de análises espaciais que, por meio de **mapas temáticos**<sup>26</sup>, permitiram compreender o Aglomerado Produtivo do Aeroporto de Guarulhos (APAG). As análises espaciais do recorte empírico foram realizadas a partir das informações temáticas necessárias para responder perguntas suscitadas ao longo da pesquisa, cujas respostas traduzem em mapas o conhecimento buscado:

#### **1- Qual a área de influência física e direta do Aeroporto de Guarulhos no espaço urbano da RMSP?**

Por influência física e direta, entende-se a área urbanizada cujas atividades do dia a dia estão diretamente relacionadas às atividades aeroportuárias. O complexo aeroportuário de Guarulhos, instalado nos anos 1980, induziu vetores de expansão ao potencializar atividades econômicas no seu entorno por meio da demanda de grandes investimentos ligados ao setor aéreo, hoteleiro, imobiliário e logístico (SANTOS, 2006; PMG, 2019b). Entende-se que essas atividades influenciam, conectam e fragmentam fisicamente o espaço urbano, questão que instiga este

---

<sup>26</sup> Mapas temáticos são utilizados para “representar o padrão de distribuição espacial de um tema ou de um atributo que se queira conhecer” (SLOCUM et. al., 2009, p. 1, tradução minha).



trabalho. Para responder a esta pergunta, duas informações temáticas foram exploradas:

A) O setor terciário especializado: seu funcionamento está diretamente ligado ao aeroporto, que precisa de serviços complementares específicos para viabilizar suas operações. O trabalho de Lopes & Neto (2005) foi referência para identificar o setor terciário diretamente ligado às atividades aeroportuárias, conforme o fizeram para entender o aglomerado produtivo do Aeroporto de Florianópolis. Aqui, três classes do setor terciário especializado foram mapeadas para compreender a área diretamente influenciada pelo Aeroporto: estacionamentos e locadoras de veículos, setor hoteleiro, e galpões ou sedes administrativas de transportadoras e empresas de transporte de cargas.

B) Acessos: servem para chegada e saída do aeroporto e, por seu tamanho e capacidade operacional, demandam infraestrutura capaz de atender cerca de 42 milhões de passageiros por ano (dados de 2018). Foram mapeadas quatro classes de acessos: estações CPTM (construídas e planejadas), monotrilho (planejado), rodovias de acesso e terminais de transporte coletivo ligados ao aeroporto.

## **2- É possível afirmar que o terminal aeroportuário e seu aglomerado produtivo fragmentam fisicamente o espaço urbano da RMSP?**

É comum que os aeroportos se apresentem na malha urbana como um espaço aparentemente independente do seu entorno. Existe uma linguagem visual diferente no *marketing* de produtos e serviços, comumente havendo a presença de anúncios vultosos para um público muito específico que utiliza os aeroportos com frequência. Por outro lado, os aeroportos estão comumente afastados dos centros urbanos a que servem e, portanto, cercados por bairros que não necessariamente abrigam os usuários desses serviços altamente especializados. Observou-se em campo que, ao realizar o trajeto rodoviário do aeroporto ao centro de São Paulo, o lado oeste da Rodovia Helio Smidt é ocupado por habitações e infraestrutura precária, principalmente ao longo dos bairros Bananal, Invernada e Taboão. Para responder a esta pergunta, uma informação temática foi explorada:

C) Elementos de morfologia urbana: servem para investigar a relação espacial entre os bairros adjacentes ao aeroporto, e o sítio. Foi explorado o zoneamento de ruído do aeroporto, atual e hipotético em caso de implantação da

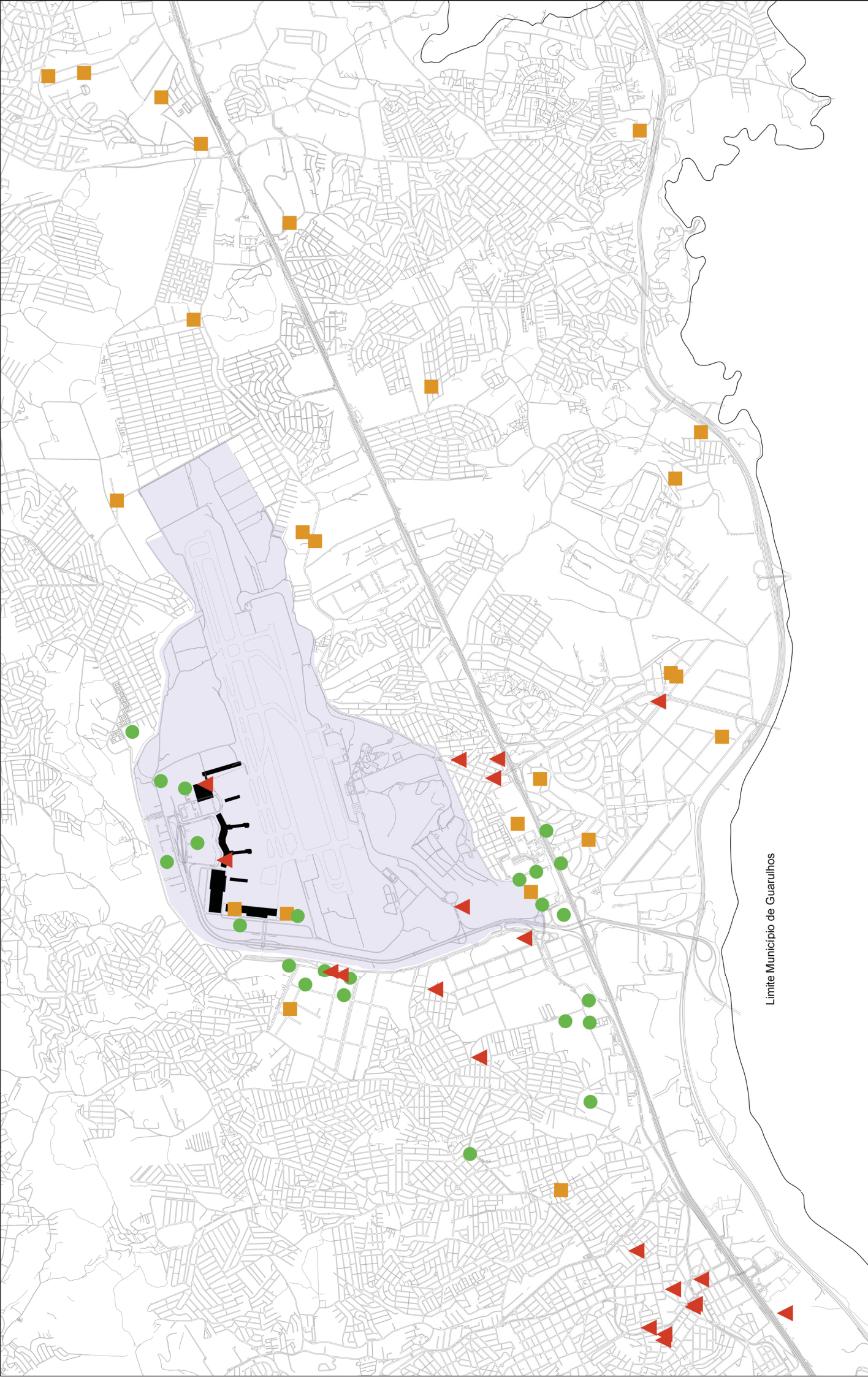
terceira pista, de modo a saber quais bairros de Guarulhos são diretamente afetados pela poluição sonora do aeroporto. Nesta mesma informação temática, outras categorias exploradas foram as centralidades do município de Guarulhos e os vetores de desenvolvimento urbano (PMG, 2019b).

Para responder a essas duas perguntas, foram produzidos três mapas temáticos, um para cada informação temática (A, B e C). Foi utilizado o software *Quantum GIS 2.18.21*, com o auxílio do software *Microsoft Excel* e dos aplicativos online *My Maps* e *Fusion Tables*. Bases cartográficas foram obtidas no website do IBGE ou enviadas ao pesquisador diretamente pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

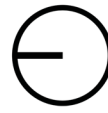
#### MAPA A – SETOR TERCIÁRIO ESPECIALIZADO - APAG

Para executar este mapa, os dados referentes à localização do setor terciário especializado (estacionamentos e locadoras de veículos, setor hoteleiro e setor de logística de cargas) foram levantados levando em consideração se a natureza da atividade se relaciona com o aeroporto. Para identificar esta relação entre o estabelecimento comercial e o aeroporto, observa-se o nome do estabelecimento, que costuma aludir à atividade aeroportuária, e os *websites* dos estabelecimentos, que têm anúncios voltados ao público que utiliza o Aeroporto de Guarulhos. Após buscas por estabelecimentos comerciais das três categorias elencadas acima utilizando a ferramenta *Google Maps*, localizou-se 82 estabelecimentos cuja atividade-fim está ligada às atividades aeroportuárias.

O resultado desse processo pode ser visto no mapa a seguir, o qual permite concluir que a área de influência direta do aeroporto sobre o setor terciário especializado se estende por aproximadamente 19 km de leste a oeste, e 10 km de norte a sul.



Limite Município de Guarulhos



AGLOMERADO PRODUTIVO DO  
AEROPORTO DE GUARULHOS

Hotéis  
Estacionamentos e Locadoras  
Transportadoras e Carga

Terminais de Passageiros GRU  
Sítio Aeroportuário

Base cartográfica: PMG (2018). Dados do setor terciário: Google Maps (2018).

1000 0 1000 m

## MAPA B – ACESSOS AO AEROPORTO

Com base no PMob (PMG, 2019b), este mapa ilustra a rede de infraestrutura disponível para acesso aos terminais, bem como as estações de transportes planejadas para o futuro.

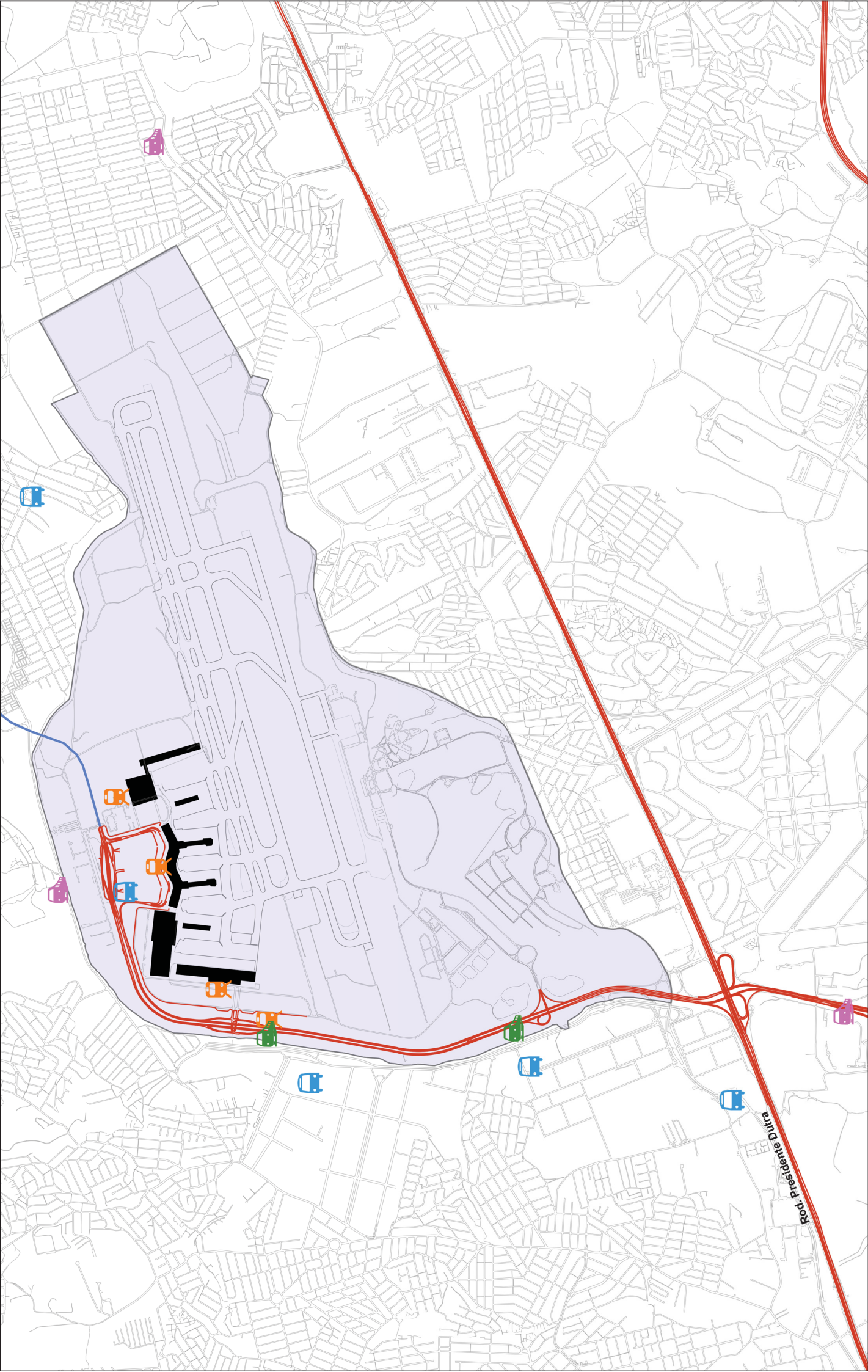
Embora haja diversos terminais de ônibus no entorno do aeroporto (ícones azuis), apenas um deles, localizado dentro do sítio aeroportuário, é focado na chegada e saída de passageiros do aeroporto, enquanto os demais servem para o transporte intraurbano e metropolitano.

Do mesmo modo, as estações previstas para a CPTM (ícones rosa) objetivam conectar os bairros a leste do terminal com a malha ferroviária da RMSP.

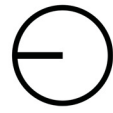
As estações do monotrilho (ícones laranja) são um projeto da concessionária com previsão para 2020 para conectar efetivamente os terminais à CPTM, cuja estação Aeroporto fica a 3 quilômetros do terminal mais distante.

Em vermelho, a Rodovia Helio Smidt representa o principal acesso da RM ao aeroporto, conectando-o à Rodovia Presidente Dutra.





Base cartográfica: PMG (2018) Localização das estações de transporte: PMob (PMG, 2019)



# ACESSOS AO AEROPORTO DE GUARULHOS

- CPTM - Estações Existentes
- CPTM - Estações Planejadas
- Monotrilho Gru Airport - Planejado
- Terminais de ônibus

- Acessos rodoviários
- Acessos rodoviários planejados

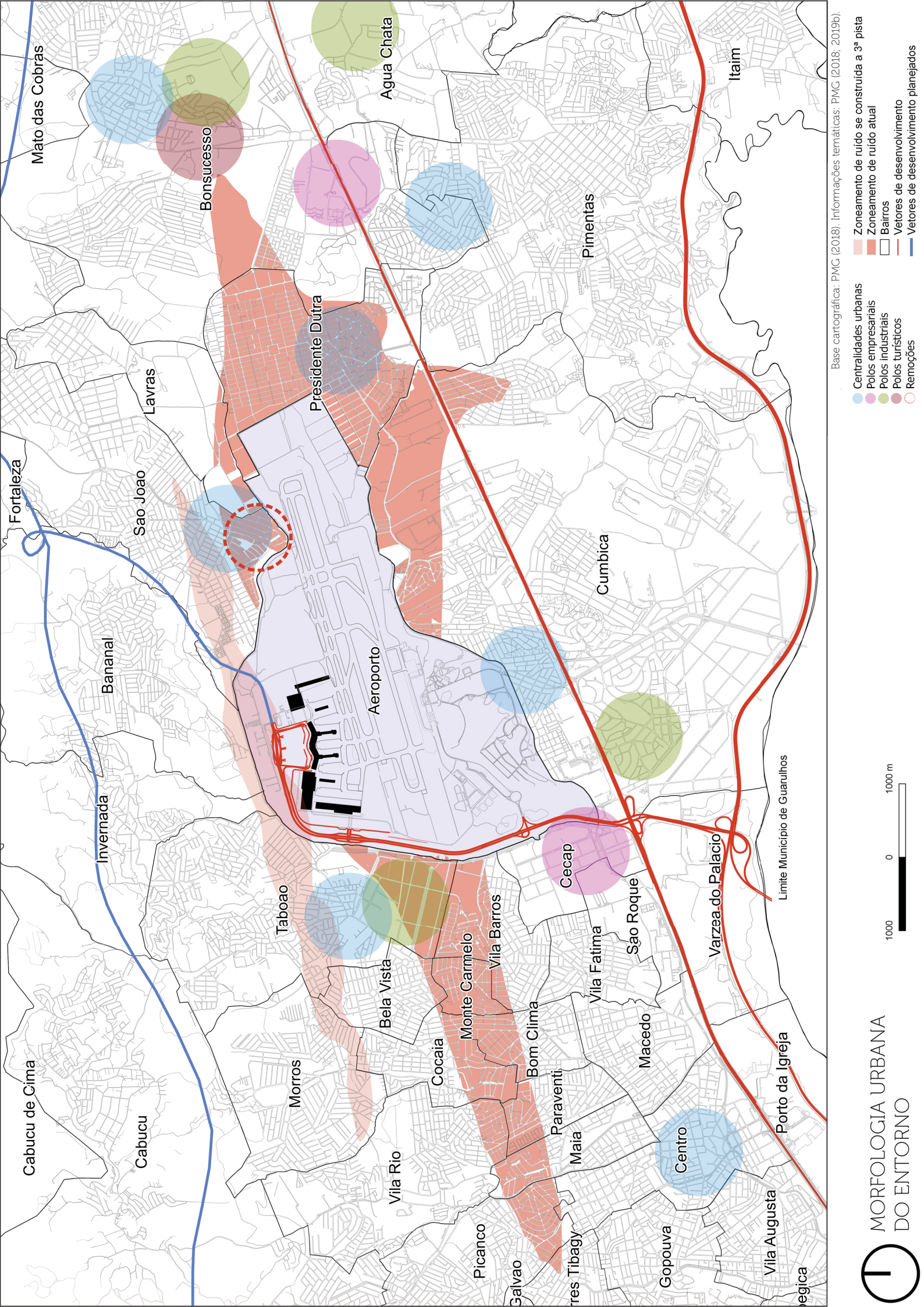


## MAPA C – MORFOLOGIA URBANA

Neste mapa, busca-se espacializar os bairros diretamente impactados pela poluição sonora gerada pelo Aeroporto. Esta informação será válida ao discutir os indicadores da dimensão Espacial que dizem respeito às dinâmicas de uso e ocupação do solo no entorno do GPU, já que o zoneamento de ruídos tende a indicar as áreas que podem ser menos atrativas a determinadas atividades pela impossibilidade de edificações altas e pelo incômodo causado pelo ruído das aeronaves.

A execução de uma terceira pista para o aeroporto, ao norte do atual sítio aeroportuário, conforme descrito no PMob (PMG, 2019b), depende atualmente de aprovação do Governo Federal. No mapa a seguir, no entanto, já se apresenta esta situação hipotética.

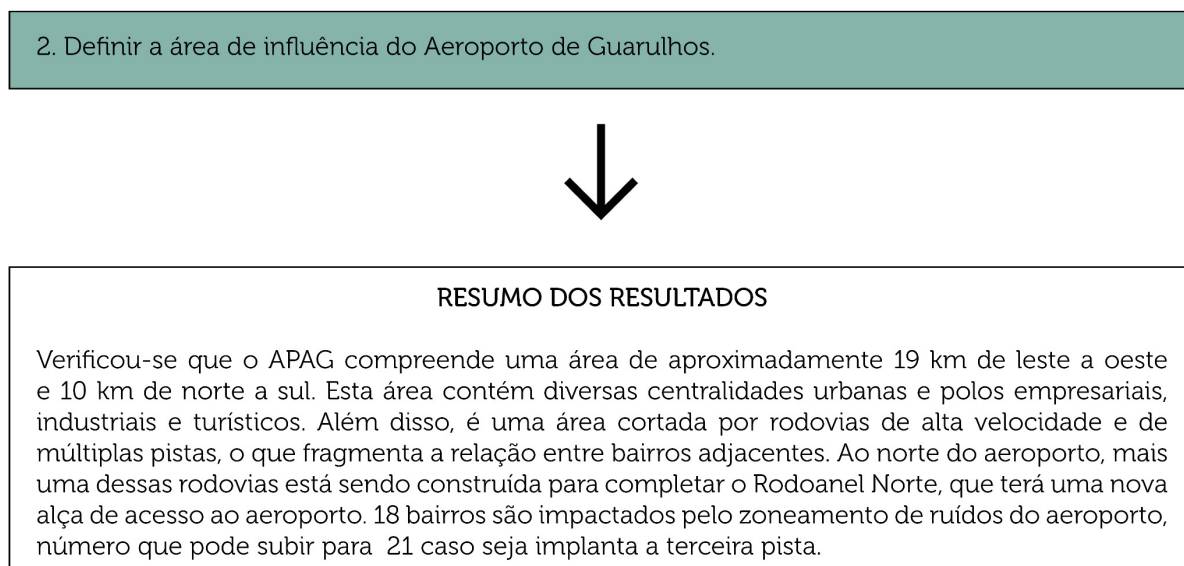
Neste mapa, também são exploradas as centralidades urbanas circundantes ao aeroporto e os vetores de desenvolvimento urbano ao longo das rodovias do recorte.





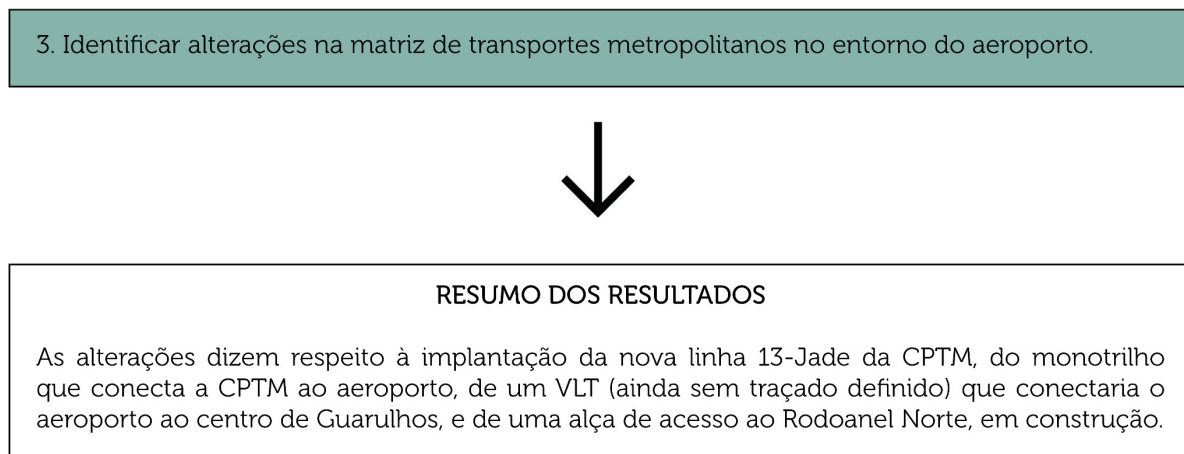
Por meio das análises espaciais, outros dois objetivos específicos da pesquisa foram atingidos, conforme resumido na Figura 19 e na Figura 20.

Figura 19 - Segundo objetivo específico alcançado.



Fonte: O autor (2019).

Figura 20 - Terceiro objetivo específico alcançado.



Fonte: O autor (2019).

Como deficiências deste procedimento investigativo, aponta-se a falta de dados sistematizados por bairros ou setores censitários que permitissem explorar indicadores sociais dentro do município de Guarulhos. Por exemplo, seria interessante mapear índices como IDH por bairro, renda por bairro, ou índices de saneamento básico por bairro que permitissem comprovar a hipótese observada *in situ* de que os bairros a norte e a leste do aeroporto são mais precários que os bairros a sul e a oeste,

estes últimos mais próximos ao centro de São Paulo. Os dados do tipo encontrados estavam agregados por município e não serviriam, portanto, para estudos intraurbanos. Dados intraurbanos sobre uso e ocupação do solo também teriam sido úteis a estas análises espaciais para que se pudesse identificar os principais usos no entorno do GPU, no entanto, a Prefeitura não respondeu às solicitações por estes dados.

### 3.1.4 ENTREVISTAS

Para compreender melhor o processo de concessão do GPU e sua operação por agentes privados, foram propostas quatro entrevistas estruturadas (E) com agentes municipais (E1), estaduais (E2), federais (E3) e privados (E4). Como limitações deste procedimento, no entanto, a E1 e a E4 não foram viabilizadas, a despeito de múltiplos contatos deste pesquisador com estas entidades. Essas entrevistas teriam permitido identificar tensões entre esferas do poder executivo e o setor privado no planejamento de GPUs. Outra limitação diz respeito à E2, já que a Secretaria de Transportes Metropolitanos telefonou ao pesquisador se eximindo da responsabilidade no processo de planejamento do GPU e afirmando que somente presta assistência técnica aos agentes envolvidos, e que os questionamentos deveriam ser encaminhados à concessionária *GRU Airport* (E4).

Quanto à E3, todas as perguntas foram respondidas por um engenheiro civil do PPI da Casa Civil<sup>27</sup> que trabalha diretamente nas indicações de concessões futuras e monitoramento de concessões vigentes. As informações coletadas na E3 serão utilizadas ao longo da discussão dos indicadores de análise da dimensão de **Gestão**, no subcapítulo seguinte.

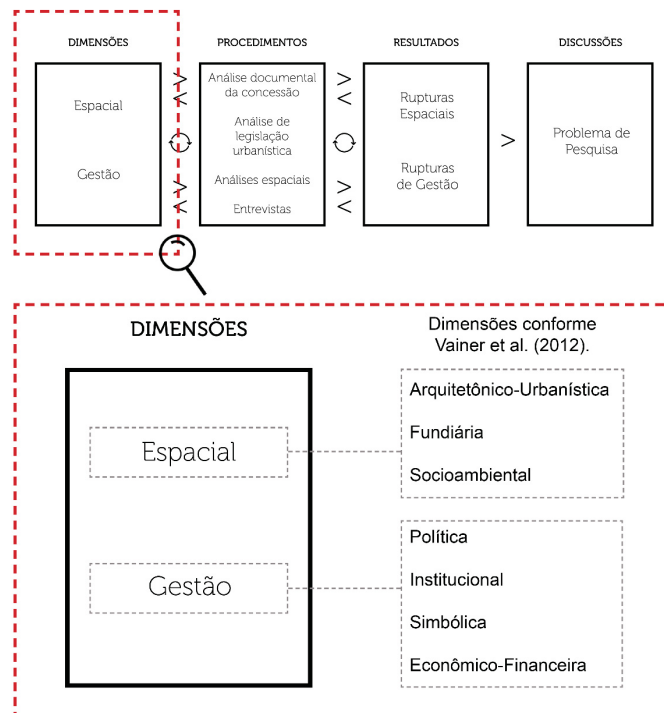
---

<sup>27</sup> O PPI é transferido ao Ministério da Economia na medida em que este texto é finalizado.

### 3.2 DIMENSÕES DE ANÁLISE

Conforme descrito na sessão de Metodologia, o recorte empírico será analisado a partir de duas dimensões (Figura 21).

Figura 21 - Detalhamento das dimensões.



Organização: O autor (2019).

Cada dimensão inclui indicadores estruturados a partir dos autores consultados, especialmente de Vainer et al. (2012). A escolha destes indicadores, em detrimento de outros, se deu em função das discussões da banca de qualificação e da disponibilidade de dados. Conforme mencionado, este trabalho se vale da liberdade concedida pelos autores da metodologia original para modificar as dimensões e os indicadores de análise conforme as exclusividades de cada GPU.

Foi mais fácil encontrar informações para a dimensão de Gestão, do que para a dimensão Espacial, principalmente porque os dados daquela dimensão estão sistematizados na esfera Federal, enquanto os desta, quando disponíveis, estão na esfera Municipal, cujo contato com o pesquisador teve múltiplas lacunas. A seguir, resumizam-se as descobertas de cada indicador.



### 3.2.1 DIMENSÃO ESPACIAL

#### A- RECONFIGURAÇÃO PARA SERVIÇOS DE ALTO NÍVEL

Cuenya (2011) pondera que os GPUs contemporâneos implementam elementos típicos dos centros urbanos tradicionais sob novas condições históricas. Trata-se de áreas ferroviárias, portuárias ou aeroportuárias, em regiões malcuidadas da cidade, que são reconfiguradas, por meio de GPUs, como ambientes urbanos exclusivos para serviços avançados do capital global.

Este fenômeno remete à ideia de **supermodernidade** proposta por Augé (2005), introduzida ao pensamento do espaço urbano a partir de sua definição de “não-lugares”. O conceito descreve espaços transitórios que não possuem significado que lhes permitam ser definidos como “lugar”, na acepção de carregar traços da memória de uma região. Ao contrário do “lugar”, o “não-lugar” é a antítese da vivência urbana, pois são espaços efêmeros e/ou de transitoriedade, como quartos de hotel, aeroportos, estações de comboio ou restaurantes *fast food*, idênticos em todas as cidades. Esses locais alteram as impressões singulares da cidade pelo excesso de referências midiáticas, processo característico do que Ascher (2004) chama de terceira modernidade. Assim, entende-se que as metrópoles e a homogeneidade que lhes é dada pela concentração e centralização do capital são a gênese do não-lugar.

A esses mesmos grupos globais com alto poder de investimento e voltados para segmentos muito específicos, convém a localização próxima de aeroportos. Não só porque seus potenciais consumidores transitam aí, mas também pela conectividade física que seus empregados e produtos precisam ter com a rede global de cidades. Embora a localização de escritórios gerenciais em volta de aeroportos ainda não seja uma prática comum no Brasil, as análises espaciais indicaram dois polos empresariais localizados ao longo da Rod. Dutra em Guarulhos, sendo um deles na alça de acesso do aeroporto. Neste último, observou-se em campo que as empresas atuantes são franquias ou bandeiras de grandes corporações, e que a infraestrutura rodoviária de acesso ao sítio aeroportuário também é administrada por concessionárias vinculadas a grandes grupos.

Os efeitos de supermodernidade e da homogeneização do espaço construído podem ser identificados desde as cadeiras registradas por Norman Foster,

desenhadas especificamente para aeroportos globais, até os *outdoors* JCDecaux, encontrados em metrópoles mundo afora, que hoje cumprimentam os passageiros em diversos idiomas no entorno do aeroporto. Das empresas que locam veículos mapeadas anteriormente, a maioria é do grupo internacional Localiza-Hertz. A própria concessionária do aeroporto inclui agentes internacionais, bem como a rodovia Helio Smidt, administrada pelo grupo CCR. As bandeiras de hotéis do entorno também são globais, como Pullman e Marriott.

Mas é no interior dos terminais que a reconfiguração para serviços de alto nível se faz mais evidente, afinal, as concessões têm dado características de centros comerciais para os terminais aeroportuários, cujos espaços interiores se tornaram negócio imobiliário para a oferta de produtos e serviços de alto padrão.

Diante destas evidências empíricas, entende-se que está em curso um processo de **reconfiguração do local para serviços de alto nível**, tanto no espaço concedido, quanto no entorno imediato, mimetizado com elementos das cidades globais.

## B- OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO ENTORNO

Dentro da Dimensão Espacial, este é o indicador mais elucidativo quanto aos impactos espaciais deste GPU na cidade de Guarulhos. Após a adoção do modelo de administração privada do aeroporto, diversas obras de infraestrutura foram realizadas ou anunciadas no entorno do sítio aeroportuário, conforme ilustrado no Mapa B, e descrito a seguir:

**CPTM:** A literatura especializada em aeroportos afirma que o acesso por trilhos é essencial para o bom funcionamento de um grande aeroporto (YOUNG & WELLS, 2003). Essa recomendação, inclusive, foi feita pela McKinsey & Company (2010), ao Governo Federal brasileiro junto da recomendação para adoção do modelo de concessões aeroportuárias. Freestone & Baker (2011) afirmam que a conexão em trens de alta velocidade entre aeroporto e o *central business district* é condição essencial para cidades que almejam o status de cidade global. Para conectar o centro da RMSP a seu principal aeroporto, foi instalada a linha 13, que liga a estação Aeroporto à estação da Luz e deve ser estendida do leste de Guarulhos (Figura 22).

Figura 22 - Final provisório da linha 13-Jade da CPTM.



Fonte: Desconhecida.

Na extremidade aeroportuária da Linha 13, o trem não chega perto o suficiente dos terminais de passageiros de modo que o passageiro possa caminhar ao *check-in*. É necessário tomar um ônibus, o que adiciona tempo ao trajeto e o torna fragmentado e pouco eficiente. No caso do T3, o terminal internacional, a estação da CPTM dista 2,5 km<sup>28</sup>. Não foi possível interpelar a concessionária sobre o motivo do impasse. No entanto, a grande mídia nacional reportou à época<sup>29</sup> que a concessionária havia pedido valores muito altos para permitir que o projeto adentrasse o perímetro da concessão, gerando um impasse com o Governo do Estado (que também não quis comentar o caso).

**Monotrilho:** Anunciado em maio de 2019 pelo Governo do Estado<sup>30</sup>, terá 6 km e ligará a linha 13 aos três terminais aeroportuários como solução para o impasse na implantação do trem. O monotrilho (Figura 23) custará, segundo o Governo do Estado, R\$ 175 milhões, e será custeado com o valor da outorga devida pela concessionária

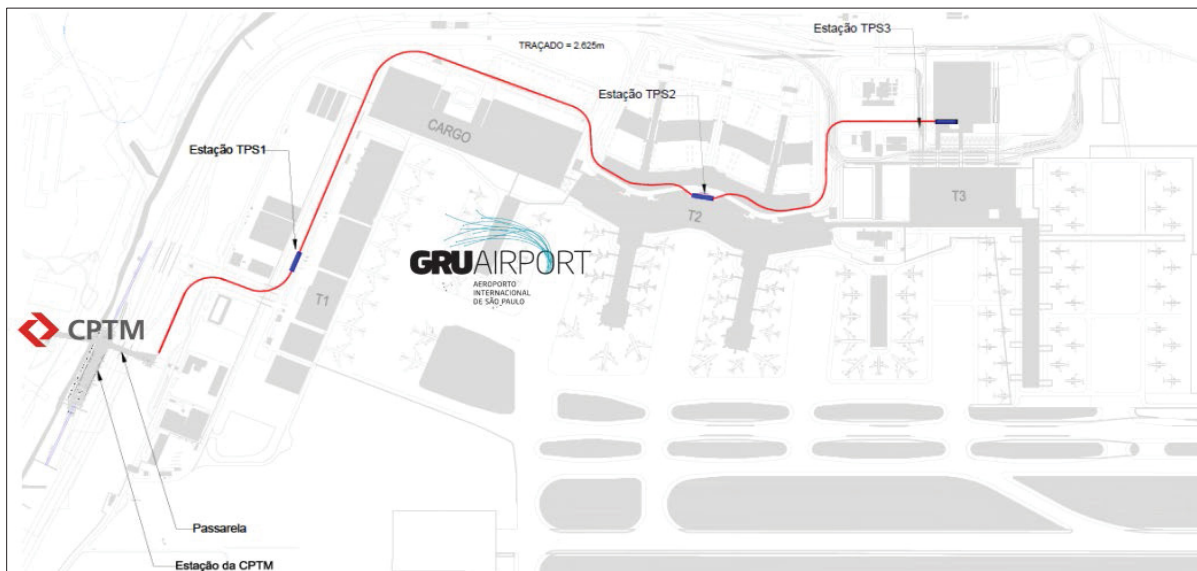
<sup>28</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/trem-de-cumbica-leva-mesmo-numero-de-passageiros-que-onibus.shtml>. Acesso 27 nov. 2018.

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/meirelles-critica-governo-anterior-de-sp-por-irracionalidade-em-guarulhos/>. Acesso 27 nov. 2018.

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-anuncia-monotrilho-ate-o-aeroporto-de-guarulhos/>. Acesso: 23 nov. 2019.

ao Governo Federal. Ou seja, a resolução do impasse entre a concessionária e a CPTM será custeada com recursos Federais.

Figura 23 - Traçado do monotrilho que conectará a CPTM ao Aeroporto.



Fonte: Governo do Estado de SP.

**Rod. Helio Smidt:** Conecta a Rod. Ayrton Senna e a Dutra ao aeroporto. Embora a rodovia esteja no meio da cidade de Guarulhos, não é margeada por atividades urbanas, pois é de alta velocidade e, portanto, uma ruptura espacial na dinâmica urbana entre bairros adjacentes. A rodovia foi construída pela DERSA, autarquia estadual que a geriu até 2006, quando foi transferida parcialmente à CCR (junto da concessão da Ayrton Senna) e parcialmente para a Infraero (hoje *GRU Airport*). Cabe destacar que o Grupo CCR e sua subsidiária EcoRodovias são empresas de capital aberto, demonstrando sinergia entre as obras do entorno do GPU e a dinâmica do capital financeiro.

**Rodoanel Norte:** Esta porção do Rodoanel ligará a Bandeirantes à Dutra, com previsão de abertura para 2021, e inaugurará um novo acesso ao aeroporto, pelo lado norte (PMG, 2019b). É uma obra importante na escala macrometropolitana, pois possibilitará novas conexões com a macrometrópole fora pela cidade de SP (Figura 24). No entanto, é possível inferir por imagens de satélite (2019) e pelo Mapa C que o acesso tende a fragmentar ainda mais o espaço urbano de Guarulhos, separando desta vez os bairros São João e Jardim Santo Expedito dos bairros Jardim Lenize e Jardim São João. Na contramão deste entendimento, o PMob idealiza que esta nova ligação entre o Aeroporto e o Rodoanel possa “acelerar o processo de ocupação e



adensamento dos bairros ao redor desses empreendimentos (...), com forte tendência para usos industrial e de apoio logístico às indústrias e às atividades aeroportuárias” (PMG, 2019b, p. 63).

Figura 24 - Obras do Rodoanel Norte.



Fonte: Google Earth (2019). Edições: O autor (2019).

**VLT Guarulhos:** Trata-se de uma proposta da Prefeitura de Guarulhos, ainda em fase de estudos preliminares, para que o veículo leve sobre trilhos conecte o bairro Centro à estação Aeroporto da CPTM. Duas agências internacionais estão trabalhando nestes estudos (a Agência Francesa de Desenvolvimento e da Agência de Urbanismo de Lyon), e o traçado do VLT ainda não está definido (PMG, 2019b).

**Anel viário Aeroporto:** Previsto no PMob (PMG, 2019b), trata-se de um anel intraurbano para aprimorar a circulação entre as regiões leste e oeste, e norte e sul do município, facilitando o contorno rodoviário do aeroporto (Figura 25). O anel viário prevê conexão com a alça de acesso do Rodoanel Norte, fazendo com que o município também aprimore sua conexão na macrometrópole.



Figura 25 - Traçado preliminar do anel viário (laranja) e sua conexão com o Rodoanel Norte (rosa).



Fonte: PMob (PMG, 2019b).

### C- RELAÇÃO COM O ENTORNO IMEDIATO

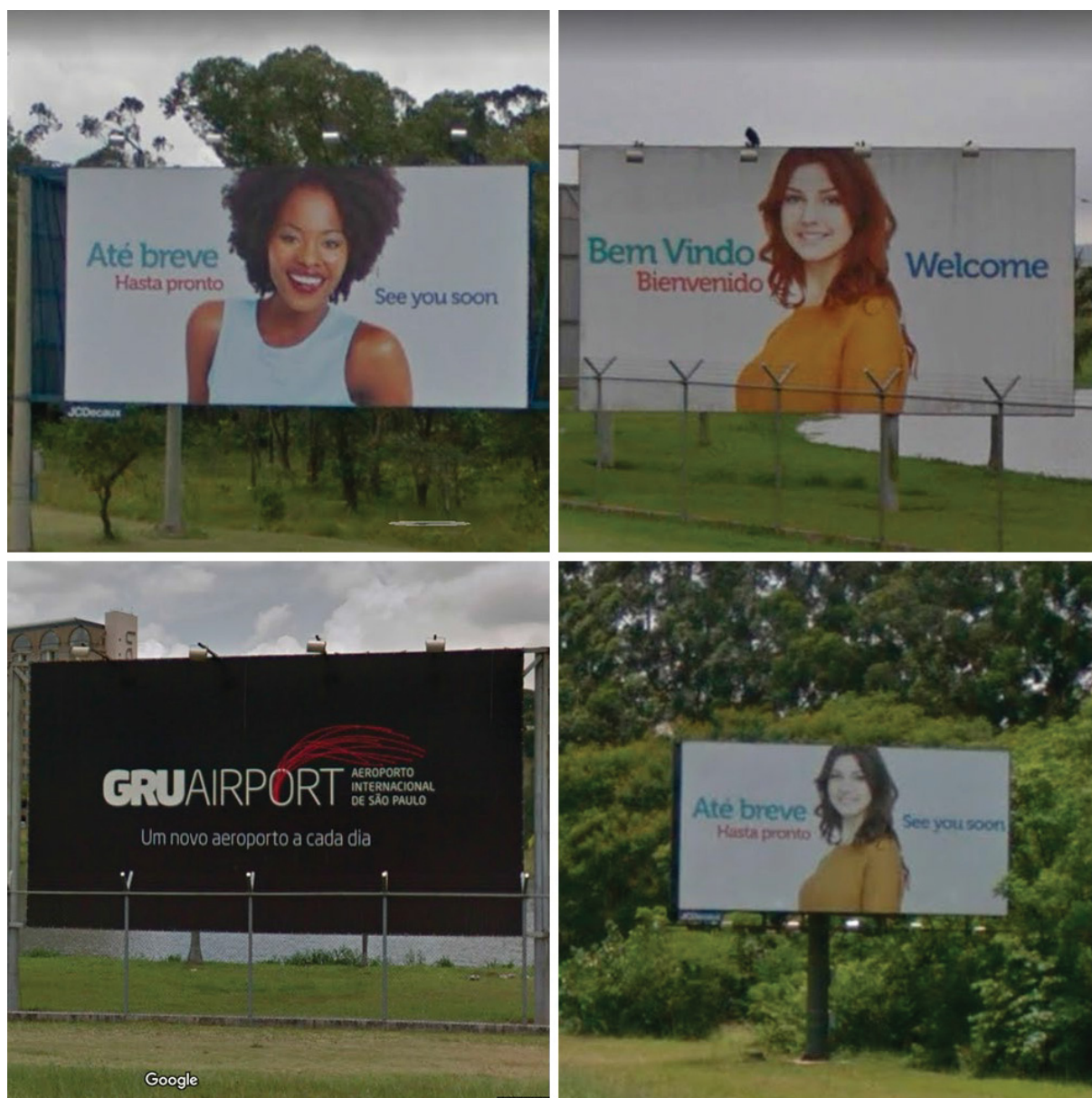
Por estar localizado no centro geográfico do município, o sítio aeroportuário exerce papel de barreira física que fragmenta a cidade em setores. O setor oeste, o mais próximo do centro da metrópole, é onde ficam também as funções centrais do município de Guarulhos, e é o mais desenvolvido da cidade, contendo os principais lançamentos imobiliários do município e as instalações de empresas de atuação nacional e internacional. O setor sul apresenta características industriais, além de residências de baixo padrão, assim como os setores a leste e a norte do aeroporto, onde ficam os bairros mais precários da cidade.

Em Arquitetura e Urbanismo, a relação com o entorno costuma ser uma questão para se pensar nas relações sociais entre o projeto de que se trata e suas áreas adjacentes. As observações empíricas do sítio aeroportuário permitem inferir que a concessionária “nega” o entorno precário do Aeroporto e fabrica um simulacro de cidade global na área.

Na rodovia de acesso, há uma sequência de *outdoors* (Figura 26) com mensagens em diversos idiomas dirigidas ao público internacional do aeroporto. Estes

*outdoors* servem como barreira visual entre o cidadão global e o cidadão local ao longo da Rodovia Helio Smidt, e escondem a precariedade destes bairros separados também da supermodernidade por um córrego malcuidado e por uma parede de vegetação densa a lado leste da rodovia, vista na quarta imagem da sequência abaixo.

Figura 26 – Marketing da concessionária na rodovia de acesso.



Fonte: Google Street View (2019). Organização: O autor (2019).

Estes bairros que cercam o terminal são precários de infraestrutura e representam extratos sociais mais baixos (Figura 27). No bairro São João, estava contida a Ocupação Jardim Novo Portugal (Mapa C), removida de lá após a concessão, já que a área é de interesse para expansão da atividade aeroportuária. Em todos os bairros do entorno, há moradias com aspecto de inacabadas, por vezes



não há pavimentação nas ruas nem calçadas, há lixo nas ruas, e não há sistemas completos de saneamento básico.

Figura 27 – Bairros no entorno do sítio aeroportuário.



Fonte: Google Street View (2019). Organização: O autor (2019).

#### D- RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO METROPOLITANO

O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) estabelece que a gestão plena de uma região metropolitana (RM), requisito para obter determinados recursos federais, será

atingida quando, dentre outras condições, estiver aprovado mediante lei estadual o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM. A partir desta normativa, o objetivo deste indicador é articular a produção do GPU estudado com o processo de planejamento metropolitano.

Na minuta<sup>31</sup> do PDUI que tramita no estado de SP, uma das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) é o “transporte e sistema viário regional”, incluso no eixo funcional “Mobilidade, Transporte e Logística” do Plano. No entanto, ao discutir as estratégias, nada avança do nível abstrato e burocrático. Tratam-se de estratégias de legislação sem relação direta com os pontos nodais do sistema logístico metropolitano, sendo um deles o aeroporto de Guarulhos. Em momento algum, por exemplo, o PDUI menciona o modal aeroviário ao tratar da FPIC dos transportes.

Por tratar-se de um plano novo, ainda em fase de aprovação, é evidente que as obras de ampliação do aeroporto consolidadas em 2014 não foram balizadas pelo PDUI. No entanto, conclui-se deste indicador que futuras obras de ampliação do aeroporto também não encontrarão imposições ou limites na legislação do planejamento metropolitano, conforme minuta atual do PDUI.

#### E- FORMAÇÃO DE CENTRALIDADE

Os modelos de administração privada de aeroportos estimulam sua prevalência como centros de consumo de produtos e serviços e criam uma “paisagem financeirizada”, argumentam Freestone & Baker (2011). Inevitavelmente, nos países desenvolvidos os aeroportos se apresentam como concorrentes aos tradicionais “*center business districts*”, à medida que atraem para seu aglomerado produtivo atividades que há poucas décadas não considerariam situar-se fora das áreas centrais. Nesse cenário, os aeroportos são uma força de descentralização de atividades nas cidades pós-industriais, concluem os autores australianos.

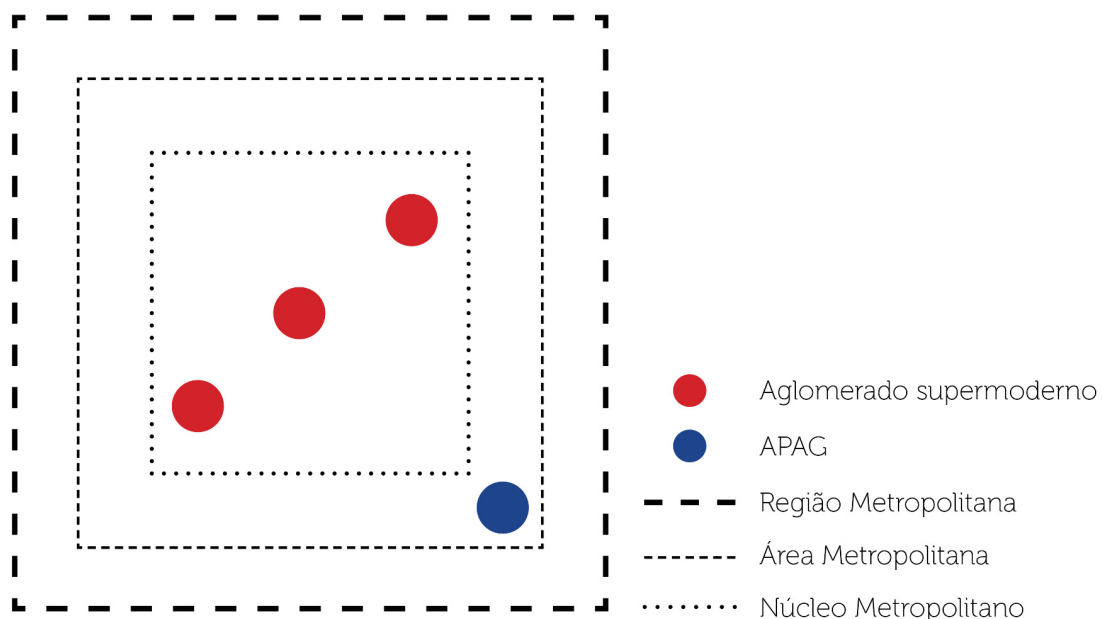
Neste indicador, discute-se o papel do Aeroporto de Guarulhos enquanto uma centralidade da escala metropolitana pois, como já argumentado, a atividade aeroportuária está mais voltada para o público global, que confere à cidade de São

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>. Acesso: 5 dez. 2019.

Paulo suas características de Grande Metrópole Nacional<sup>32</sup>, do que aos habitantes de Guarulhos. Entende-se que é um caso de supermodernização de um recorte urbano específico, voltado a um fim específico, que é a conexão da metrópole com a malha aérea internacional. A partir do resgate da ideia de **supermodernidade** tratada no primeiro indicador desta dimensão, discute-se o fenômeno da formação de centralidades no espaço metropolitano, dividido aqui em três escalas (Figura 28).

Figura 28 - Escalas metropolitanas e formação de centralidades.



Fonte: O autor (2018).

**Região metropolitana (RM):** Entendida como recorte institucional, estabelecido na forma de lei estadual, compreendendo os 39 municípios. Argumenta-se que a RM é um recorte institucional trivial no Brasil, pois virou meio de intervenção política no espaço. As RMs têm sido criadas “[...] como única perspectiva de proposição de ações integradas e que extrapolem os interesses de um único município” (FIRKOWSKI, 2012, p. 35), fazendo com que haja RMs que não tenham sequer funções consideradas metropolitanas (evidentemente, este não é o caso da RMSP).

**Área metropolitana (AM):** Área onde de fato ocorre o “fenômeno metropolitano”, pois desempenha funções importantes e está inserida no cenário de integração entre cidades, além de abrigar funções de ordem superior em matéria de

<sup>32</sup> Segundo o REGIC/07. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso: 31 dez. 2019.



gestão, direção e decisão. No contexto brasileiro, pode-se dizer que toda AM integra uma RM, mas nem toda RM compreende uma AM (FIRKOWSKI, 2012; 2013).

**Núcleo metropolitano (NM):** Sem a pretensão de considerar o NM um “fenômeno geográfico”, este recorte ainda mais restrito que a AM foi proposto por este autor para definir a porção da AM onde se concentram seus aglomerados supermodernos<sup>33</sup>. No caso de São Paulo, esses aglomerados se caracterizam por conter sedes gerenciais de empresas nacionais e internacionais, espaços de comando Estatal e, sobretudo, por conterem as sedes das mais importantes empresas do ramo financeiro do país. Sendo São Paulo o epicentro do mercado financeiro no Brasil, fica evidente que este recorte não ocorreria necessariamente assim em outras metrópoles. Não é, portanto, algo tão estabelecido como os dois recortes anteriores (RM e AM), com literatura sólida a seu respeito. Na RMSP, considera-se que as OUCs Faria Lima e Água Espraiada, além da região da Av. Paulista, no mínimo, compreendem o núcleo metropolitano.

O recorte do NM, no entanto, contrasta com o fenômeno da supermodernidade no entorno do Aeroporto de Guarulhos. A **centralidade** do aeroporto, chamada neste trabalho de **APAG**, se apresenta distante das outras centralidades supermodernas citadas, que são próximas entre si, todas no vetor sudoeste da RMSP. Mesmo estando fora do NM, considera-se que, além de estar na RM, o aeroporto está na AM, pois suas atividades são intrinsecamente ligadas aos fenômenos metropolitanos que conectam, física e virtualmente, a cidade de São Paulo à rede de cidades globais.

## F- USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO ENTORNO

As análises deste indicador estão embasadas no conteúdo da **Análise de Legislação Urbanística**. A atual lei de uso e ocupação do solo do município de Guarulhos data de 2007 (conforme PD/04), portanto, é anterior à previsão de concessão do aeroporto e da intensificação de suas atividades. Outra lei de uso e ocupação do solo está em fase de elaboração (2019), porém não foi possível ter acesso à minuta.

---

<sup>33</sup> Um artigo específico sobre este assunto, orientado por Firkowski, está submetido a um periódico.



“conjunto de duas ou mais unidades habitacionais, agrupadas horizontalmente e/ou superpostas” (PMG, 2007, p. 19). No indicador “C- Relação com o entorno imediato”, estes foram os tipos de usos residenciais verificados no entorno do aeroporto, esquematizados na Figura 27.

Dois tipos de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS A e ZEIS L) estão estabelecidas no entorno do aeroporto. O primeiro tipo trata de “áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos habitacionais consolidados, surgidos espontaneamente e ocupados sem título de propriedade por população de baixa renda, carentes de infraestrutura urbana”. O segundo tipo trata de “áreas sobre as quais foram implantados loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupados por população de baixa renda, que se encontram consolidados e que não atendem aos requisitos urbanísticos exigidos nas legislações pertinentes” (PMG, 2007, p. 14). Isso demonstra que, apesar de ser um aglomerado supermoderno com funções especializadas e de ser ponto de conexão global, o Aeroporto de Guarulhos apresenta relação dicotômica com seu entorno, pois apesar da supermodernização de sua atividade-fim, o contraste com seu entorno precário é expressão das desigualdades crônicas da formação do espaço urbano brasileiro.

Outra análise feita neste indicador foi a observação de imagens de satélite da ZA desde 2004 até 2019. Nesta série de imagens, percebe-se que o bairro Taboão passa por um processo de adensamento de ocupação do solo entre 2005 e 2011, e que o próprio sítio aeroportuário passa por um processo do tipo após 2012, ano da concessão, evidenciando a intensificação de obras pela concessionária. Os demais bairros permanecem essencialmente intactos nesta série histórica, mantendo as características unifamiliares do tipo R1 e R2, além das residências irregulares. As áreas cuja ocupação do solo se intensificou no período analisado estão destacadas em vermelho na Figura 30.

Deste indicador, conclui-se que **a concessão do aeroporto não alterou expressivamente o uso e a ocupação do solo** nos bairros do entorno, cuja forma urbana já é fragmentada pelo aeroporto desde sua implantação nos anos 1980. Denota-se que as características desses bairros já eram pujantes quando da concessão, e que permanecem assim, essencialmente residenciais, sem edificações altas e com lotes pequenos.



Figura 30 - Áreas ocupadas durante a série histórica.



Fonte: Google Earth (2004 e 2019). Edições: O autor (2019).

Comparado ao indicador “B- Obras de infraestrutura no entorno”, entende-se que os impactos espaciais do GPU em sua fase pós-concessão se dão no sentido de ampliação das redes de infraestrutura de transporte, mas não no sentido de alterações das características residenciais do entorno. Entende-se que esta mudança não ocorre, dadas as restrições para a edificação em altura no entorno do aeroporto e por causa

da falta de qualificação do espaço urbano que pudesse atrair novos negócios imobiliários.

#### G- INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E VARIAÇÃO NO PREÇO DE IMÓVEIS

Inicia-se a discussão deste indicador apontando sua principal limitação, que pode ser encarada como uma lacuna que suscita outras pesquisas. Idealmente, seria necessário realizar pesquisa cartorial para compreender com precisão quais tipos de dinâmicas imobiliárias acontecem no entorno do GPU estudado, como por exemplo novos loteamentos, desmembramentos, troca de donos de glebas e lançamentos imobiliários em geral. Além disso, foi solicitado à Prefeitura o acesso à série histórica dos alvarás de autorização de funcionamento do setor terciário, de modo que fosse possível mapear e investigar o comportamento deste tipo de dinâmica imobiliária. No entanto, a solicitação não foi atendida.

Essas duas questões demandam um trabalho extenso e precisariam ser tratadas individualmente em uma pesquisa sobre este indicador, preferencialmente embasada nas pesquisas do LILP citadas anteriormente. Então, a discussão deste indicador limita-se a analisar a conjuntura da dinâmica imobiliária no município de Guarulhos, em linhas gerais, o que exige cautela, já que a dinâmica imobiliária de qualquer município da RMSP está circunscrita em um cenário muito mais complexo de relações entre agentes imobiliários, agentes financeiros e esferas do poder executivo.

Uma pesquisa feita por agentes do mercado imobiliário<sup>34</sup> indica que, na RMSP, Guarulhos é o segundo município com mais lançamentos imobiliários na década pesquisada (2008-2018), atrás apenas do próprio município de São Paulo. Segundo outra consultora do ramo imobiliário<sup>35</sup>, entre 2009 e 2014 houve o lançamento de 35 mil novos apartamentos em Guarulhos, sendo que, para os lançados no ano de 2014, o preço médio do metro quadrado era 45% menor que na capital, fazendo com que a cidade se tornasse preferível para quem desejasse um apartamento maior.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://revista.zapimoveis.com.br/guarulhos-lidera-numero-de-apartamentos-lancados/>. Acesso: 11 nov. 2018.

<sup>35</sup> Disponível em: <http://especial.folha.uol.com.br/2015/morar/santana-guarulhos/2015/10/1695131-preco-baixo-leva-mais-paulistanos-para-guarulhos.shtml>. Acesso: 28 dez. 2019.



Na contramão dos exemplos de GPUs estudados por outros autores que esta pesquisa citou, o recorte empírico em estudo não é um GPU de requalificação ou revitalização urbana. Pelo contrário, é um GPU que, pelo seu caráter de estruturar o espaço e as redes logísticas de transportes, acaba por fazer do seu entorno uma área menos prestigiada para se viver, e mais prestigiada para se fazer negócios. Daí o interesse frustrado desta pesquisa em investigar a dinâmica de emissão de alvarás de funcionamento empresarial nesta área.

Além disso, o próprio zoneamento de ruído do aeroporto cobre extensa parte da malha urbana de Guarulhos, conforme exposto no Mapa C. Além do ruído de pousos e decolagens, esta área também possui restrição de altura, fazendo com que a influência do GPU seja justamente no sentido de **não** intensificar a dinâmica imobiliária no entorno. Observando *in loco* e por imagens de satélite, fica evidente que estas áreas muito próximas ao aeroporto são ocupadas por extratos sociais mais baixos e por grandes galpões de estabelecimentos industriais ou do setor logístico.

Ao passo que áreas do centro expandido de São Paulo encareceram com o advento das OUCs, com destaque para a Faria Lima e a Água Espraiada (NOBRE, 2009), o “preço baixo [dos imóveis] leva mais paulistanos para Guarulhos”<sup>36</sup>. De fato, o índice FipeZap<sup>37</sup>, mantido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) desde 2012, indica estabilidade dos preços do mercado imobiliário em Guarulhos desde 2014, depois de alta acentuada entre 2012 e 2014. Nos últimos 36 meses, o índice avançou 1,54% em Guarulhos, frente a um avanço de 3,63% em São Paulo capital.

#### H- IMPACTOS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO

Para este indicador, somente foi possível obter informações do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) datado de 2004 (e o único encontrado), anterior, portanto, à concessão. Apesar de datado, o EIA é elucidativo ao apontar impactos diretos

---

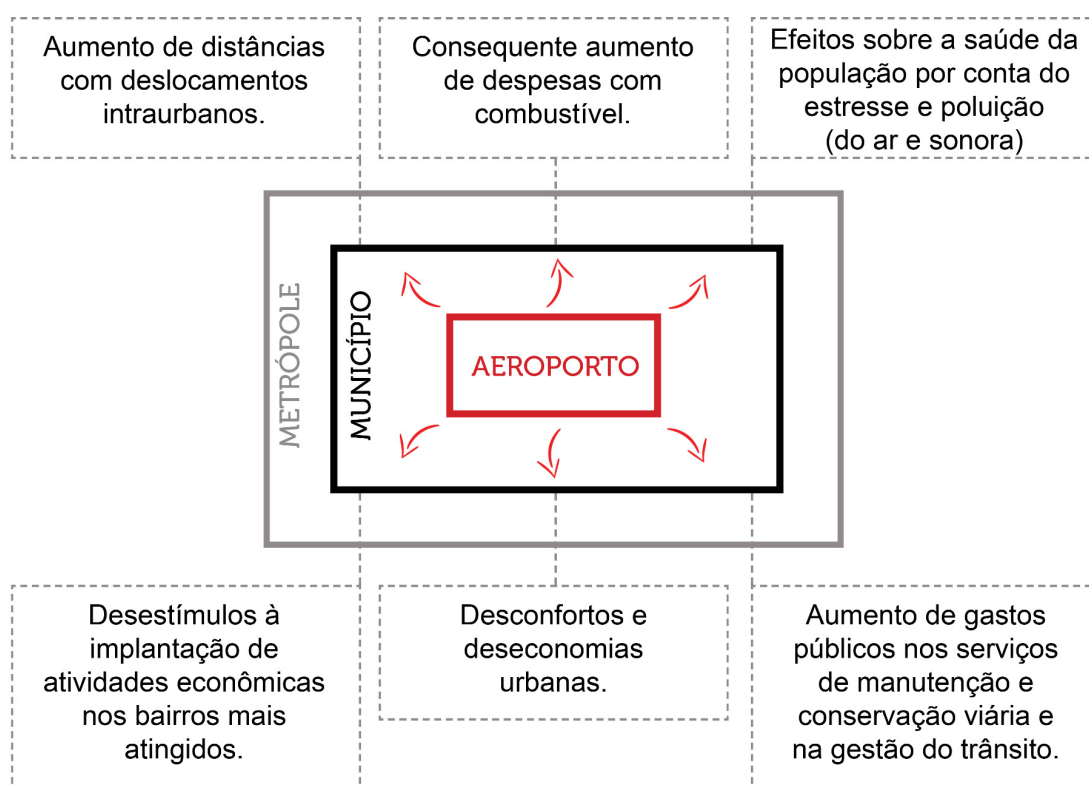
<sup>36</sup> Disponível em: <http://especial.folha.uol.com.br/2015/morar/santana-guarulhos/2015/10/1695131-preco-baixo-leva-mais-paulistanos-para-guarulhos.shtml>. Acesso: 8 nov. 2019.

<sup>37</sup> Disponível em: <https://fipezap.zapimoveis.com.br/>. Acesso: 8 nov. 2019

causados pelo GPU na dinâmica urbana, especialmente no território do próprio município.

Essencialmente, estes impactos são causados pelo fato de que a extensa área do aeroporto é um obstáculo à circulação urbana e à continuidade de sistemas urbanos que precisam contornar o aeroporto para chegar a todos os bairros, gerando consequências diretas no meio ambiente urbano. Estes impactos estão esquematizados na Figura 31.

Figura 31 - Impactos ambientais do Aeroporto de Guarulhos.



Fonte das informações: EIA (PMG, 2004). Organização: O autor (2019).

## I- DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS

Segundo o Plano de Exploração Aeroportuária (PEA, anexo ao contrato), era prevista a remoção de 570 famílias do Bairro Jd. Novo Portugal até novembro de 2012, onde seriam desapropriados 348 imóveis a um custo de R\$ 38,5 milhões. O objetivo das remoções foi a ampliação do pátio de manobras ao Aeroporto. Segundo a análise documental da concessão, este era o único processo de desapropriação previsto.

O antigo plano da terceira pista do aeroporto, no entanto, previa a desapropriação de 5330 moradias (cerca de 25 mil moradores) no entorno do aeroporto, conforme levantamento de 2002<sup>38</sup>. À época, os moradores se mobilizaram por meio do “Movimento contra a terceira pista”, cujos planos não têm mais sido discutidos. No contrato de concessão, não há previsão expressa para esta terceira pista, embora haja requisitos operacionais que poderiam ser eventualmente acionados como justificativa para esta obra.

Em 2019, uma nova ocupação do MTST se consolidou com 1800 famílias em terreno pertencente à VASP, criando mais uma situação de vulnerabilidade social no município e aumentando o **contraste entre a dinâmica global de circulação de pessoas e a dinâmica local de moradias precárias** (Figura 32).

Figura 32 - Ocupação Nova Vitória, Guarulhos.



Fonte: Mídia Ninja (2019).

---

<sup>38</sup> Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,sob-ameaca-de-desapropriacao-25-mil-moradores-com-a-intencao-de-ficar,26907>. Acesso: 29 dez. 2019.

### 3.2.2 DIMENSÃO DE GESTÃO

#### J- COALIZÕES E CONTEXTO POLÍTICO

O prefeito de Guarulhos à época da concessão era Sebastião Almeida (PT). Foi o terceiro mandato consecutivo do PT na prefeitura (de um total de quatro mandatos consecutivos). O governador do estado de São Paulo à época era Geraldo Alckmin (PSDB). Foi o terceiro mandato consecutivo do PSDB no governo do estado (de um total de quatro mandatos consecutivos). A Presidenta à época era Dilma Rousseff (PT). Foi o terceiro mandato consecutivo do PT na Presidência (de um total de quatro mandatos consecutivos, sendo o último incompleto).

Por se tratar de uma concessão federal, a modelagem seguiu a mesma lógica dos contratos do tipo já assinados à época, como o do Aeroporto de Natal, e daqueles assinados paralelamente a Guarulhos, como o de Viracopos e o de Brasília. O governo do estado e do município, em tese, não participam da modelagem do contrato e dos procedimentos licitatórios, embora possam atuar como facilitadores para operações locais de determinadas empresas.

Ao contrário das concessões aeroportuária realizadas no governo Temer e no governo atual (2019), vencidas por operadoras aeroportuárias com ampla experiência internacional neste segmento de transportes, as concessões da gestão Dilma foram protagonizadas por empresas do ramo da construção civil, notoriamente aliadas às coalizões políticas lideradas pelo PT. No caso de Guarulhos, houve a participação da OAS (ver próximo indicador). À mesma época, a Engevix, por meio da Infravix, protagonizava as concessões de Natal e Brasília, a UTC Participações e a Triunfo Participações protagonizaram a concessão de Viracopos, a CCR em Confins e a Odebrecht no Galeão (KALINOSKI & FARIA, 2019).

O contexto político era de expectativa para o desempenho do país ao sediar a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Neste meio tempo, também se tornaram amplamente conhecidas as irregularidades cometidas por grandes empresas, especialmente dos ramos de engenharia e construção, incluindo diversas das recém citadas, em suas parcerias com entes públicos em diversas esferas e unidades da federação. Inclusive, as próprias concessões dos aeroportos de Guarulhos e Galeão

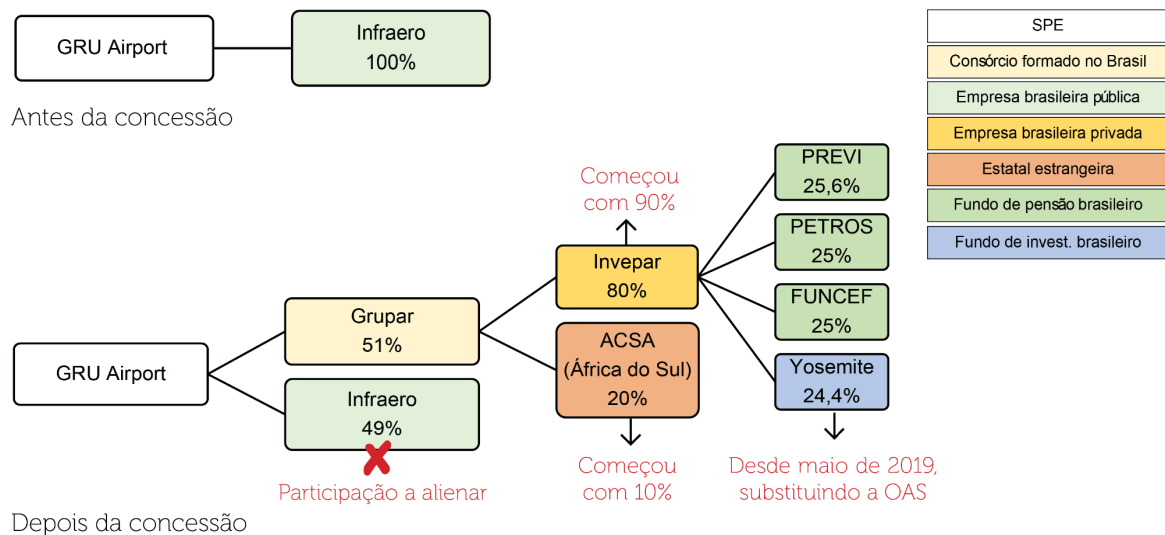
foram citadas em delações feitas às autoridades sobre as irregularidades do período<sup>39</sup>.

Neste indicador, conclui-se que **a formação do consórcio que administra o GPU apresenta características típicas do Governo Federal à época**, em que uma empresa do ramo da construção civil atua de modo imbricado aos principais fundos de pensão de estatais, da estatal Infraero, e de uma empresa sul-africana. Todos os arranjos financeiro-administrativos de concessões aeroportuárias do governo Dilma apresentam o mesmo padrão de estrutura societária.

#### K- MUDANÇA DE AGENTES INSTITUCIONAIS

Conforme discutido, a gestão do Aeroporto de Guarulhos teve mudança de atores a partir da concessão (Figura 33). Antes operado exclusivamente pela estatal Infraero, passou a ser operado por uma SPE, que inclui a Infraero, mas que é liderada pelo consórcio Grupar, composto por sua vez pela Invepar e por uma estatal Sul-Africana. Além disso, cabe ressaltar que a Invepar é composta por um fundo de investimentos<sup>40</sup> e pelos três maiores fundos de pensão do país.

Figura 33 - Arranjo de empresas envolvidas na administração do Aeroporto de Guarulhos.



Fonte das Informações: Invepar (2017); PPI (2019). Organização: O autor (2019).

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/524089/noticia.html?sequence=1>. Acesso: 29 dez. 2019.

<sup>40</sup> Que em 2019 alienou a participação que até então era da construtora OAS.



Trata-se de uma associação peculiar de agentes, pois sendo a Invepar a sócia majoritária do consórcio, denota-se que os fundos de pensão de empresas públicas têm participação expressiva no arranjo financeiro. Além disso, a Infraero possui 49% da SPE, e poder de veto sobre as decisões, demonstrando que o projeto continua intrinsecamente ligado à esfera pública Federal, mesmo sob o regime de concessão.

Segundo a delação premiada citada no indicador anterior, o Consórcio Grupar pretendia expandir sua atuação no ramo aeroportuário brasileiro a partir da concessão de Guarulhos. No entanto, uma mudança de regras na modelagem das concessões fez com que, no leilão seguinte (Galeão e Confins), fosse exigida de empresas estrangeiras integrantes dos consórcios a experiência com administração de aeroportos que movimentassem mais de 35 milhões de passageiros por ano (antes, a exigência era 5 milhões). Ao criar a restrição, o consórcio formado pela Odebrecht e pela cingapuriana Changi, sua sócia no setor de aeroportos, venceu o leilão do Galeão. No mesmo período, outra regra impediu que as concessionárias vencedoras do Leilão 2/2011 (Guarulhos, Brasília e Viracopos) participassem dos leilões de 2013, fazendo com que o Grupar não pudesse nem concorrer novamente.

Além disso, apesar de a Infraero possuir 49% de participação na SPE, a E3 apurou que o PPI recomendou a alienação da participação da Infraero no consórcio, fazendo com que o Estado se retire de vez da administração dos principais aeroportos do país<sup>41</sup>. Apesar do contrato de concessão impor diversas restrições à alienação de ações do parceiro privado do consórcio, não são previstas restrições para alienação das ações do parceiro público. Ou seja, o contrato foi delineado pelo Governo Federal de modo que houvesse **mais flexibilidade para os movimentos de mercado da empresa pública Infraero, do que para os movimentos dos parceiros privados envolvidos**.

#### L- LEGISLAÇÃO *AD HOC*

O caso estudado apresenta um conjunto de legislação *ad hoc* que influi sobre o Aeroporto de Guarulhos e que provém das três esferas do poder:

---

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/venda-de-participacoes-acionarias-da-infraero>. Acesso 29 dez. 2019.

a) na esfera **Federal**, para viabilizar o modelo de operação aeroportuária por parceiros privados, foi editado o Decreto 7.624/11 “sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão” (BRASIL, 2011); mais recentemente, a Medida Provisória nº 779/17 que “estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário”, foi convertida na Lei 13.499/17, flexibilizando<sup>42</sup> a relação entre a concessionária e o Governo Federal, principalmente no que diz respeito às dificuldades da concessionária em pagar a outorga devida ao longo da concessão. É interessante notar que a lei de flexibilização de pagamento de outorgas, decretada por Temer, só se aplica às concessões da gestão Dilma. Além disso, foi neste momento político que houve a criação do PPI, que visa “ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização”<sup>43</sup>. Hoje, é o PPI quem aponta ao Governo Federal quais projetos de infraestrutura Federais devem ser concedidos à iniciativa privada.

b) na esfera **Estadual**, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) aprovou, em 2019, a redução de 25% para 12% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que incide sobre o combustível de aviação no estado de SP<sup>44</sup>, como parte de um plano para aumento de fluxo nos aeroportos do estado, cenário protagonizado por Guarulhos. Junto desta medida, algumas companhias aéreas passaram a oferecer serviço de *stopover*<sup>45</sup> na RMSP;

c) na esfera **Municipal**, o PD aprovado em 2019 (PMG, 2019) prevê, sem detalhar, que na Macrozona de Dinamização, que compreende o aeroporto, sejam incrementadas as atividades de alta tecnologia e melhorada a conexão do aeroporto com a cidade. No mesmo PD, a Macrozona de Qualificação Urbana prevê incentivo a atividades ligadas à “economia aeroportuária”.

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2017/anac-aprova-alteracao-no-contrato-de-concessao-de-guarulhos>. Acesso: 26 out. 2019.

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>. Acesso: 29 out. 2019.

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/alesp-aprova-reducao-do-icms-sobre-o-querosene-para-aviacao/>. Acesso: 22 out. 2019.

<sup>45</sup> Trata-se de uma parada no meio da viagem para que o passageiro possa passar um tempo em uma cidade de conexão, sem custos adicionais, para fim de incentivo ao turismo.

## M- ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

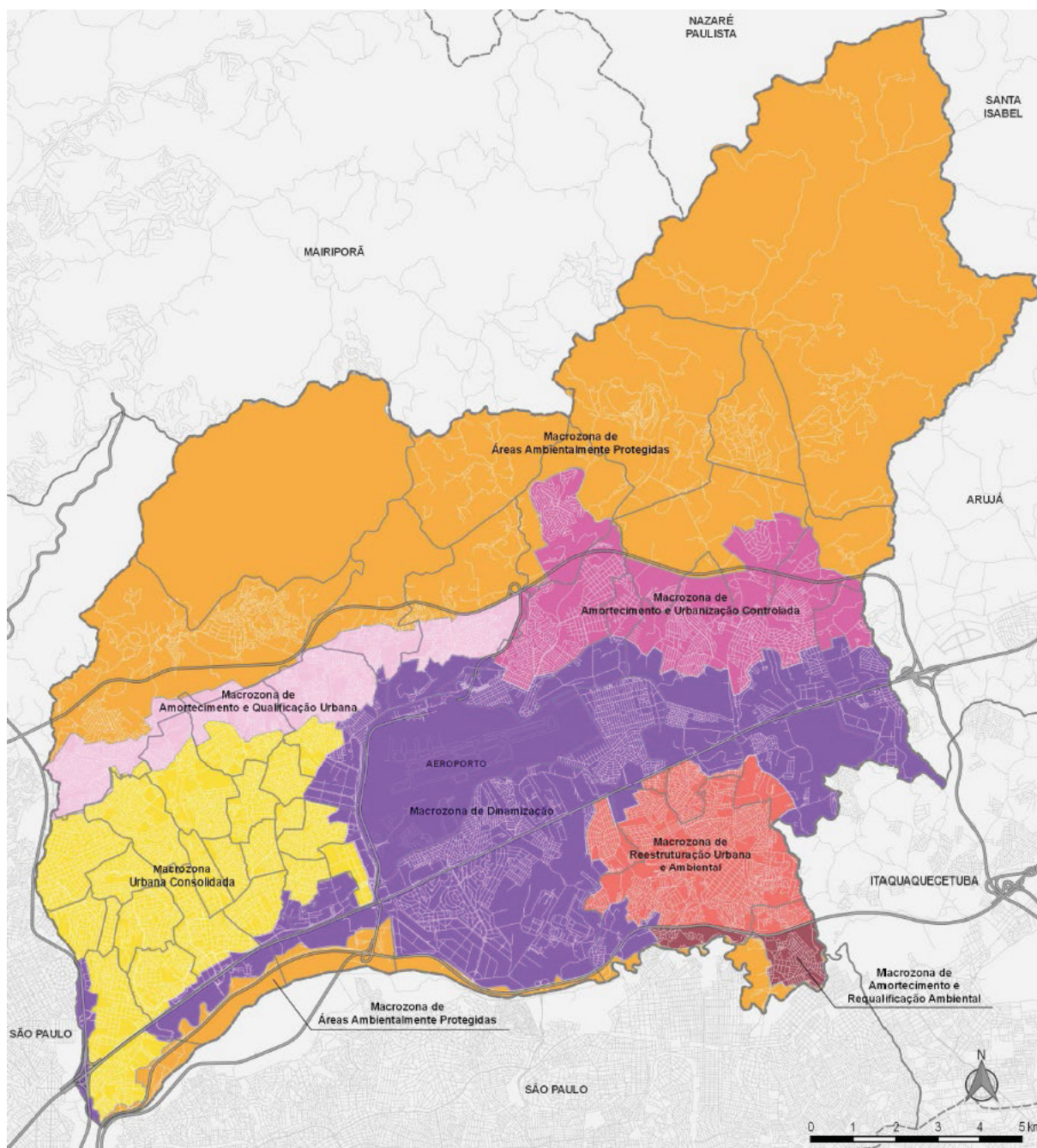
Este indicador foi analisado com base na **Análise de legislação urbanística** descrita anteriormente. Três alterações foram encontradas e correlacionadas ao modelo de gestão privada do GPU iniciado em 2012.

Em 2011, depois da publicação do edital de concessão do aeroporto, e antes da assinatura do contrato em 2012, foi publicada a Lei Nº 6984/11 anistiando multas por violação de usos do PD/2004 na Zona Aeroportuária. Como não foi possível concretizar a entrevista solicitada à Prefeitura Municipal de Guarulhos, esta questão permanece em aberto.

No PD/2019, a nova Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana (polígono rosa claro na Figura 34) é apresentada como frente de expansão para a economia aeroportuária. Trata-se de uma área com “loteamentos predominantemente residenciais, comércios e serviços de âmbito local e pequenas e médias indústrias”. Parte das residências carece de urbanização e regularização fundiária. Os sistemas de infraestrutura urbana são considerados deficitários neste polígono e a declividade topográfica põe restrições à ocupação urbana. A proposta deste novo plano diretor é que, neste recorte, seja implantada “infraestrutura compatível visando atrair empresas vinculadas à economia aeroportuária” (PMG, 2019, p. 6).

Ainda no PD/2019, a Macrozona de Dinamização (polígono roxo na Figura 34), que inclui o aeroporto, é caracterizada pelo “uso predominantemente industrial, comercial e de serviços”. Também possui “núcleos habitacionais que necessitam de urbanização e regularização fundiária sustentável”. Os sistemas de infraestrutura nesta macrozona são considerados deficitários, e há “alta incidência de terrenos vazios e subutilizados, áreas públicas e de preservação ambiental ocupadas, potencial para atrair novos investimentos” (PMG, 2019, p. 7). O PD/19 não especifica quais tipos de investimento seriam considerados preferenciais nesta área, nem quais seriam os potenciais investidores. Presume-se, no entanto, que se fala da vocação industrial desta macrozona que tem acessos privilegiados para escoar cargas tanto pelo aeroporto quanto pelas rodovias Dutra e Ayrton Senna.

Figura 34 - Macrozoneamento de Guarulhos.



Fonte: Plano Diretor de 2019 (Caderno de Mapas, PMG, 2019, p. 2).

As análises deste indicador sugerem que o PD/19 viu na atividade aeroportuária uma importante **frente de desenvolvimento econômico para o município**, principalmente na Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana (polígono rosa claro), pressionada ao norte pela Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas (polígono laranja, que inclui a Serra da Cantareira) e ao sul pela Macrozona Urbana Consolidada (polígono amarelo, Centro de Guarulhos).

## N- MOTIVAÇÕES ACIONADAS COMO JUSTIFICATIVA

A política de concessão de aeroportos foi embasada na expectativa do país para receber megaeventos esportivos anunciados imediatamente após o chamado “apagão aéreo” de 2007, que expôs as fragilidades do setor e sua infraestrutura superutilizada. O estudo da McKinsey & Company (2010) foi decisivo para a adoção da política em vigor (TEIXEIRA, 2018) dentro de um contexto macroeconômico positivo que aguçou os interesses de investidores privados sobre setores historicamente comandados pelo Estado no Brasil.

Sánchez (2001) argumenta que os efeitos da globalização transcendem a esfera econômica e alteram a produção do espaço urbano e a legitimação de políticas públicas. Complementa que há uma dimensão subjetiva na construção da imagem da cidade, que perpassa as políticas públicas para caracterizar uma cidade como “modelo”. Essa caracterização como exemplo a ser seguido faz parte de um movimento que almeja, desde os anos 1990, produzir a cidade como mercadoria a ser vendida.

Nesse contexto, a ideia de marketing urbano é fundamental para a competitividade global por investimentos. Num primeiro momento, então, a cidade é transformada pelo poder local de modo a ingressar no rol de cidades competitivas. Num segundo momento, outra gama de transformações urbanas se dá pelo investimento externo depositado na cidade, transformando ainda mais a forma e a dinâmica urbana.

O mercado de cidades mostra, nas palavras de Sánchez, “a importância cada vez maior do espaço no capitalismo”. Paradigma esse que tem se intensificado na virada do século e transformando o modo de se pensar a cidade.

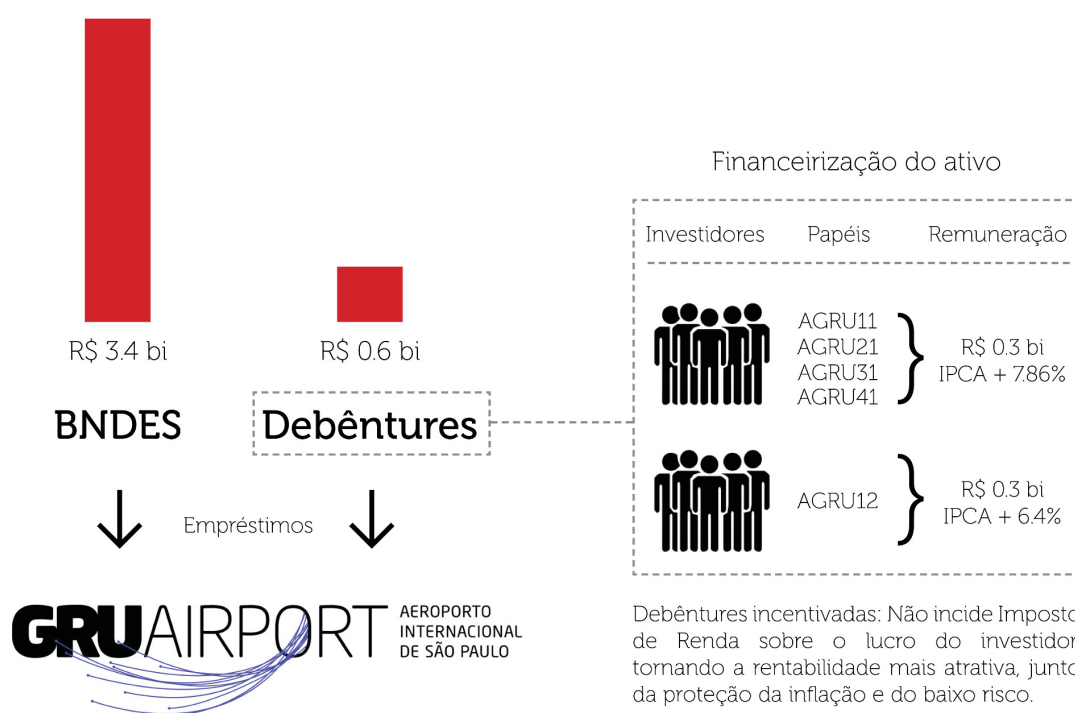
Deste indicador, apreende-se que **a política de concessões aeroportuárias foi motivada por um período de caos na operação no setor aéreo e justificada no contexto de preparação da imagem global das principais metrópoles brasileiras para os megaeventos esportivos.**



## O- FINANCIAMENTO DO PROJETO

Segundo o BNDES, um financiamento de R\$ 3,48 bilhões foi concedido à concessionária<sup>46</sup>. Além disso, foram emitidas debêntures pela concessionária para financiar as obras de ampliação e modernização do aeroporto<sup>47</sup> (Figura 35). Entende-se que a discussão sobre financeirização do espaço urbano, pujante nos eventos da área e especificamente evocada no *I Seminário Internacional: Financeirização e Estudos Urbanos*<sup>48</sup> pode ser relacionada ao recorte empírico desta pesquisa.

Figura 35 - Fontes de financiamento do projeto desde a concessão.



Fontes: BNDES, E3, GRU Airport e Fitch Ratings. Organização: O autor (2019).

Com base no conjunto de trabalhos científicos discutidos no seminário, entende-se a financeirização como o processo no qual o custo de um projeto é capitalizado por meio de fundos de investimento imobiliário (FIIs) ou debêntures que remuneram os investidores pelo empréstimo. No caso dos FIIs, a remuneração está atrelada à performance do projeto no espaço urbano, como por exemplo a taxa de vacância do imóvel financeirizado (quando maior a taxa de vacância, menor a remuneração dos

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/impressao/noticias/conteudo/20131217aeroportos>. Acesso: 26 out. 2019.

<sup>47</sup> Disponível em: [http://ri.gru.com.br/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54597](http://ri.gru.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54597). Acesso: 4 dez. 2019.

<sup>48</sup> Realizado na USP São Carlos, em maio de 2018.

investidores). A taxa de vacância, por sua vez, depende do contexto macroeconômico. Os FIs são, portanto, títulos especulativos que apresentam risco e volatilidade ao investidor.

Por outro lado, as debêntures, como as emitidas pela SPE *GRU Airport*, são títulos prefixados da dívida da concessionária com o investidor, com remuneração atrelada ao IPCA. Segundo agência internacional de avaliação de riscos<sup>49</sup>, isso faz do caso das debêntures do Aeroporto de Guarulhos um investimento seguro já que, em 2019, as obrigações contratuais de ampliação do aeroporto já estavam cumpridas, restando apenas demandas de gatilho. Além disso, as taxas aeroportuárias também estão atreladas ao IPCA, protegendo assim a situação financeira da SPE. Por fim, como forma de incentivo fiscal do Governo Federal à concessionária e seus investidores, estas debêntures são chamadas de “incentivadas” por não incidir imposto de renda sobre a remuneração do investidor, o que torna o título de dívida mais atrativo e competitivo no mercado de debêntures.

#### P- DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS, BENEFÍCIOS E RISCOS

O modelo de distribuições de riscos propostos por Little (2011 - Quadro 7) serviu como base para compreender o caso estudado. Porém, as particularidades do caso permitiram avançar o raciocínio e utilizar o mesmo gráfico para locar custos e benefícios do projeto, conforme proposto por Vainer et al. (2012).

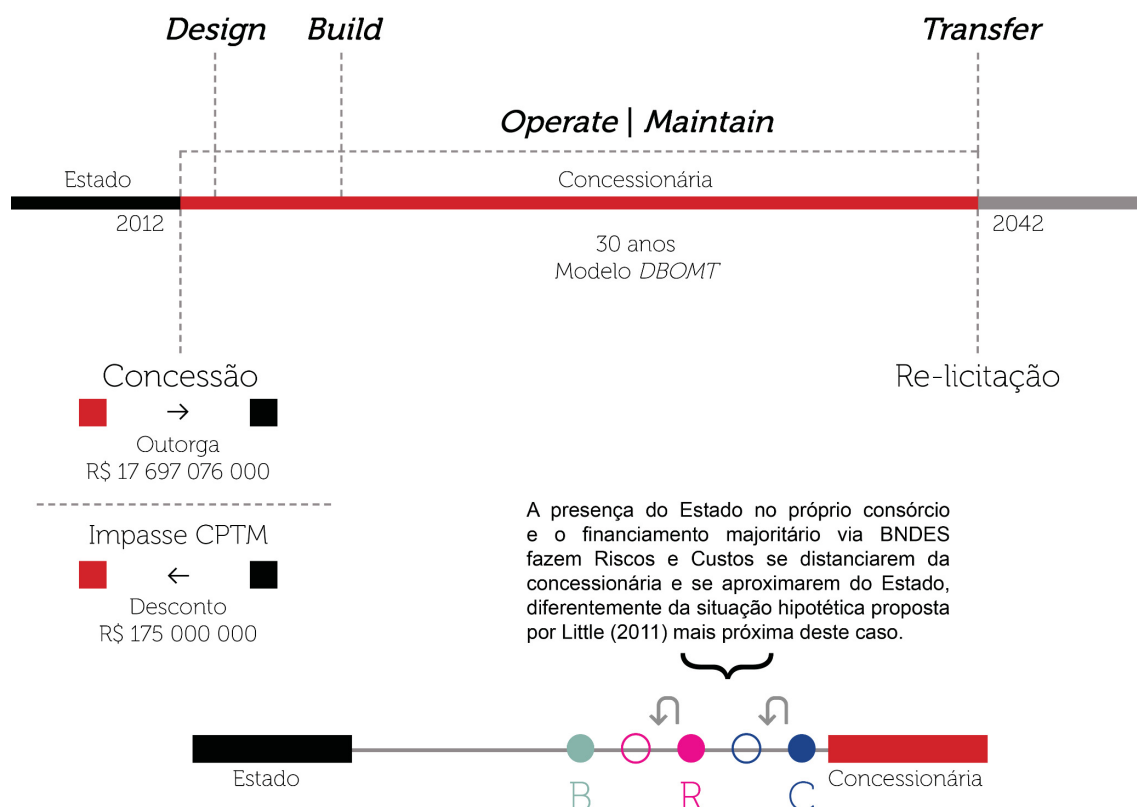
Essencialmente, custos, benefícios e riscos são compartilhados entre o **Estado**, representado neste caso por sua agência reguladora (ANAC) e pela Infraero, e a **Concessionária**, que por meio da Infraero e dos fundos de pensão também tem o Estado incorporado em sua estrutura societária.

Deste raciocínio, denota-se que a mais sólida literatura especializada pode ser posta à prova pela tradição patrimonialista entre Estado e empreendedores no Brasil. Vide o fato de que o impasse na implantação da CPTM será pago com o valor da outorga devida pela concessionária ao Governo Federal. Com este impasse, então, o risco financeiro do projeto deu um passo na direção do Estado (Figura 36).

---

<sup>49</sup> Disponível em: [http://ri.gru.com.br/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54598](http://ri.gru.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54598). Acesso: 27 dez. 2019.

Figura 36 - Distribuição de Benefícios (B), Custos (C) e Riscos (R).



Organização: O autor (2019). Elaborado com base em Little (2011) e Vainer et al. (2012).

Segundo Boveldt et al., “os custos e benefícios de um projeto de infraestrutura de transportes nunca são igualmente distribuídos, pelo contrário, variam no espaço, na escala ou nos grupos socioeconômicos [...]. Isso significa que um projeto possui diferentes intenções em cada jurisdição envolvida” (2018, p. 30, tradução minha).

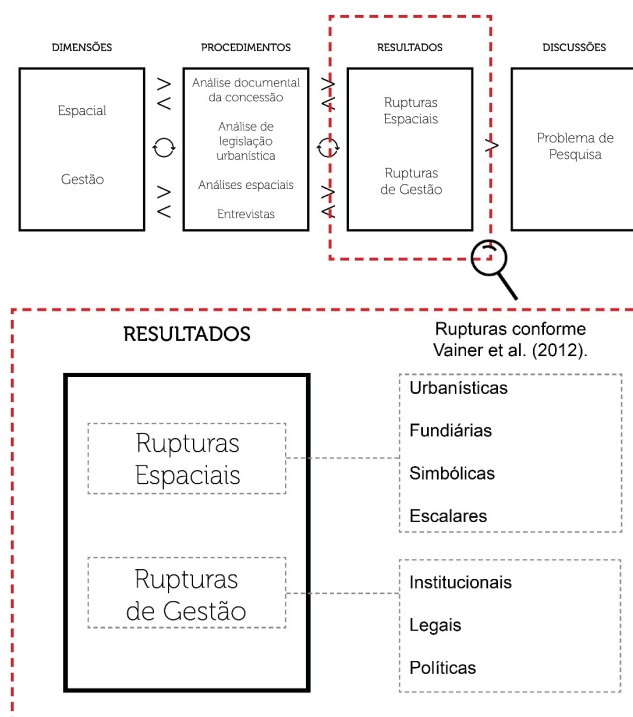
Neste caso, tem-se a jurisdição federal, responsável pelo setor de aviação civil, a jurisdição estadual, responsável pelos transportes metropolitanos e sua integração, a jurisdição municipal, que abriga fisicamente o projeto e seus consequentes impactos, além da “jurisdição privada”, composta por interesses de mercado da concessionária.

Deste indicador, depreende-se que **a concessionária age em defesa de seus interesses de mercado quando da ocorrência de impasses de modo a se afastar dos riscos e dos custos da concessão, e se aproximar dos benefícios**. Ao passo que isso ocorre, **riscos e custos se aproximam do Estado**, que no caso do impasse da CPTM acabou por perder R\$ 175 milhões do valor devido em outorga.

### 3.3 RUPTURAS IDENTIFICADAS

Do mesmo modo que este estudo fundiu as sete dimensões de análise propostas pela metodologia original em duas dimensões mais amplas, fundiu também os sete tipos de rupturas em dois: **Rupturas Espaciais** e **Rupturas de Gestão** (Figura 37). Toda a discussão das rupturas está embasada na revisão de literatura e no conjunto de resultados dos indicadores das dimensões de análise.

Figura 37 - Detalhamento das rupturas.



Organização: O autor (2019).

Antes de discuti-las, no entanto, é necessário lembrar que as rupturas poderiam ser procuradas em dois momentos: o primeiro, quando da implantação do aeroporto nos anos 1980, e o segundo nos anos 2010, quando do início da administração privada e da ampliação do complexo. Nesta pesquisa, o segundo momento foi o foco do estudo de caso. E aqui entra uma das questões suscitadas pela metodologia original: “Em que horizonte temporal os processos de ruptura devem ser considerados?” Além disso, os autores alertam que “não há nenhuma razão para acreditar que efeitos políticos, fundiários, urbanísticos ou simbólicos possam e devam

ser pensados como dotados de mesmos ritmos e intensidades temporais, o que torna ainda mais complexos os processos de avaliação” (VAINER et al., 2012, p. 20).

### 3.3.1 RUPTURAS ESPACIAIS

Embora este estudo foque no momento pós-concessão do GPU, é importante fazer algumas observações sobre sua implantação inicial na cidade de Guarulhos, nos anos 1980, quando instaurou um espaço monumental de qualidades particulares que, desde então, geram descontinuidades no traçado urbano e na paisagem urbana. Como apontado pelo EIA/04 (PMG, 2004), mesmo antes das obras de expansão do aeroporto, ele já era considerado uma barreira à circulação intraurbana, pois aumenta o tempo e a distância em deslocamentos urbanos entre bairros adjacentes. Da mesma forma, as dinâmicas sociais e comerciais entre estes bairros são prejudicadas pelo espaço fortificado e impenetrável do aeroporto.

Quando da concessão, em 2012, o sítio aeroportuário permaneceu do mesmo tamanho. Então, entende-se que as rupturas deste segundo momento são mais visíveis na **paisagem urbana** do que no traçado urbano. A faceta de cidade global se tornou mais pujante com a construção de um novo terminal internacional especializado em serviços de alto padrão, reforçando o **contraste** entre o aeroporto e seus bairros adjacentes precários de infraestrutura. Desde que o sítio aeroportuário passou a ser objeto de exploração por agentes de direito privado, parece estar em curso um processo de reconfiguração espacial do interior do sítio e de seu entorno imediato para a comercialização de serviços de alto nível. A própria legislação urbanística de Guarulhos aprovada depois da concessão demonstra as intenções do município em fortalecer a “economia aeroportuária” nas macrozonas adjacentes.

Os indicadores desta pesquisa sugerem que as rupturas espaciais decorrentes da concessão se deram à medida que a atuação dos agentes privados criou um simulacro de cidade global em meio à desigualdade socioeconômica do município de Guarulhos. Este processo ampliou contrastes entre um nó supermoderno da rede global de cidades e as deficiências locais do espaço urbano cronicamente desigual.

O simbolismo estético das ampliações e modernizações feitas pelo consórcio *GRU Airport* se reflete principalmente no novo terminal internacional (T3), operado



com tecnologias globais como a automação de procedimentos de embarque e desembarque e o reconhecimento facial por câmeras de quem emigra com passaporte brasileiro. Além disso, a concessionária adequou a infraestrutura do lado-ar para receber aeronaves de código F, as maiores e mais modernas do mundo, reforçando a hegemonia deste aeroporto na operação de voos internacionais que conectam a América do Sul ao resto do mundo.

Entende-se também que houve ruptura do ponto de vista cultural, já que as viagens aéreas tem sido uma opção para uma porção maior da população brasileira, em oposição ao status elitista da aviação no século passado. Com a expansão da aviação civil entre a classe média, especialmente a partir do crescimento econômico dos governos Lula, as empresas de economia aeroportuária passaram a competir mais entre si e os aeroportos passaram a ter tanto apelo comercial quanto os tradicionais *shoppings*. A ruptura cultural do setor se refletiu, então, em outro aspecto das rupturas espaciais. Foi, inclusive, cunhado o termo “*aero-shoppings*” para descrever o fenômeno da transformação da infraestrutura de transportes aéreos em centro comercial (PALHARES, 2001).

Junto da concessão, obras de infraestrutura complementares se intensificaram no eixo de acesso ao aeroporto (Rodovia Helio Smidt). Além deste eixo que conecta o aeroporto ao centro da metrópole, está prevista a implantação de um eixo que o conecte ao Rodoanel, estabelecendo mais uma conexão importante entre o aeroporto e a macrometrópole, especialmente no que tange a questão do escoamento de cargas. Essas obras também reforçam as desigualdades intraurbanas ao focarem mais nas necessidades de quem transita eventualmente pelo local, do que nas necessidades dos moradores.

O “apelo simbólico” do aeroporto começa antes mesmo de se adentrar os terminais de embarque, pois ao longo da Rodovia Helio Smidt é possível verificar *outdoors* com mensagens em diversos idiomas voltadas para o público global que cruza este trecho da cidade de Guarulhos ao sair ou chegar na RMSP por seu principal aeroporto. Junto dessas mensagens, há anúncios de produtos e serviços voltados para o público global, especialmente de novos lançamentos automotivos ou de tecnologia digital.

Quando à dinâmica imobiliária do entorno aeroportuário, por meio deste estudo, não é possível afirmar a ocorrência de rupturas de ordem fundiária desencadeadas

pelo GPU. Pela complexidade da dinâmica imobiliária, entende-se que há espaço para uma pesquisa que trate especificamente da influência de GPUs sobre este aspecto do espaço urbano, conforme explorado por Jajamovich (2018) e Cuenya (2006). Dada a aparente inexistência de dados sistematizados sobre propriedade do solo, a pesquisa cartorial seria uma primeira saída para compreender a dinâmica imobiliária no entorno do GPU. Especula-se se houve mudanças nos agentes proprietários de solo nesta área, já que a série histórica (2004-2019) de imagens de satélites sugere intensificação na ocupação do solo em alguns recortes do entorno aeroportuário.

Entende-se que as **rupturas espaciais não são estáticas**, pois estão condicionadas aos fluxos globais do capital que podem aumentar e/ou diminuir demandas específicas em momentos específicos, fazendo com que o local esteja em constante transformação. A aprovação de um novo PD com incentivo à “economia aeroportuária”, por exemplo, é um indicativo de que estas rupturas ainda estão em curso. Outro indicativo de que as rupturas espaciais podem se intensificar são os planos da concessionária para novas obras e aumento na oferta de voos a partir de 2020<sup>50</sup>.

### 3.3.1 RUPTURAS DE GESTÃO

As rupturas na gestão do setor aeroportuário iniciaram em 2011, com a concessão do aeroporto de Natal. A partir de 2012, os consórcios vencedores dos leilões passaram a contar com a participação da Infraero, que ainda está presente nos aeroportos de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins. A partir de 2017, o perfil dos vencedores dos leilões mudou novamente, com a retirada da Infraero dos consórcios e a entrada de agentes internacionais atuando individualmente.

No caso de Guarulhos, entende-se que, mesmo com a contínua atuação da Infraero no local, houve uma ruptura institucional na administração do GPU. Afinal, a Infraero passou de única administradora para sócia minoritária da SPE. Esta ruptura marcou um novo modelo de gestão do projeto, orientado para o aumento do fluxo de

---

<sup>50</sup> Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/aeroporto-guarulhos-infraestrutura-nova-companhia-aerea/>. Acesso em 4 fev. 2020.

passageiros e aeronaves. Foi construído um terceiro terminal de passageiros, melhorada a infraestrutura de pousos e decolagens e implantada tecnologia para pousos simultâneos nas duas pistas, por exemplo. Junto dessas obras, novas companhias aéreas passaram a operar no local, aumentando a conectividade da RMSP.

A flexibilidade deste modelo de concessão permite que a estrutura societária do consórcio volte a se alterar ao longo da concessão. De fato, duas alterações já ocorreram desde a assinatura do contrato: (1) a sul-africana que iniciara com 10% do consórcio *Grupar* adquiriu outros 10% da *Invepar*, alterando a proporção de 90:10 para 80:20; (2) a participação da *OAS* dentro da *Invepar*, de quase  $\frac{1}{4}$  do capital, foi alienada ao fundo de investimentos *Yosemite* como parte do processo de recuperação judicial da *OAS*. A próxima alteração deve ser a alienação da participação da *Infraero* na *SPE*. Estes eventos denotam que o Estado tem sido flexível para que a concessionária *GRU Airport* altere sua estrutura conforme dinâmicas de mercado, fazendo com que rupturas de gestão sejam tão fluidas quanto as dinâmicas capitalistas.

Dentro das rupturas de gestão, estão também as mudanças na legislação vigente, urbanística ou não, verificadas nas esferas Federal e Municipal.

Na esfera **Federal**, a ruptura é o próprio marco legal da administração privada do setor. Neste modelo, o aeroporto de Guarulhos foi o pioneiro dentre os mais movimentados do país. Embora o Estado ainda seja responsável pela navegação e segurança aérea, a logística aeroportuária passou a ser administrada por agentes privados. Apesar de se retirar da administração direta dos aeroportos, o Governo Federal, por meio da ANAC, continua fiscalizando as operações aeroportuárias e mudanças contratuais das concessões. Ao fim do contrato, que pode ser prorrogado por cinco anos, os ativos precisam ser devolvidos ao Estado.

Na esfera **Municipal**, a ruptura se apresenta por meio do novo macrozoneamento aprovado após a concessão (PMG, 2019), que incentiva atividades econômicas relacionadas ao aeroporto na Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana, onde propõe-se qualificação urbana para a atração de empresas com atividade-fim voltada à economia aeroportuária. Neste mesmo documento, a Macrozona de Dinamização, que contém o aeroporto, é entendida como “potencial para atrair novos investimentos” (PMG, 2019, p. 7). Uma nova lei de uso e ocupação

do solo está tramitando no município, o que pode implicar novas rupturas de legislação urbanística influenciadas pela pujança da atividade aeroportuária.

Apesar destas mudanças, entende-se que não houve uma ruptura política desencadeada pelo GPU. Caso a concessionária houvesse assumido papel importante em grupos políticos, especialmente na escala do Município, ter-se-ia um indício deste tipo de ruptura. No entanto, sua atuação foi pautada pela escala Federal, detentora da propriedade do aeroporto, o que poderia explicar, em parte, as deficiências de planejamento entre o GPU e a política urbana da RMSP. Apesar de haver mudança expressiva na coalizão do Governo Federal entre 2012 e 2019, o projeto parece seguir o mesmo *modus operandi* desde o início.

Como limitação da análise das rupturas de gestão, destaca-se que um terceiro item proposto pela metodologia original poderia ter composto esta análise: investigação de “grupos e movimentos de apoio e de contestação ao projeto, sua posição social, práticas e discursos” (VAINER et al., 2012, p. 17). No entanto, não foi possível contatar estes grupos, como o *Movimento contra a terceira pista* e a *Ocupação Nova Vitória*, para obter informações adicionais.

Neste subcapítulo onde foram discutidas as **rupturas espaciais** e de **gestão**, foi possível atingir o quarto, e último, objetivo específico da pesquisa, detalhado na Figura 38. No próximo capítulo, a discussão dos resultados levará ao objetivo geral da pesquisa.

Figura 38 - Quarto objetivo específico alcançado.

4. Identificar quais rupturas foram desencadeadas pelo projeto estudado.



#### RESUMO DOS RESULTADOS

As rupturas identificadas foram classificadas em Espaciais e de Gestão. Dentro do primeiro grupo, destaca-se o GPU enquanto barreira à circulação e à dinâmica urbana, por ser um espaço restrito e supermoderno no centro geográfico da área urbana de Guarulhos. O contraste do aeroporto com a paisagem urbana é acentuado pela precariedade do espaço urbano nos bairros do entorno. No segundo grupo de rupturas, destaca-se a mudança de agentes envolvidos na administração do projeto, denotando os fluxos de capital que influem na administração da infraestrutura de transportes. Este grupo também destacou diversas mudanças em marcos legais relacionados ao projeto e aos agentes envolvidos nele.

Fonte: O autor (2019).

## CAPÍTULO 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



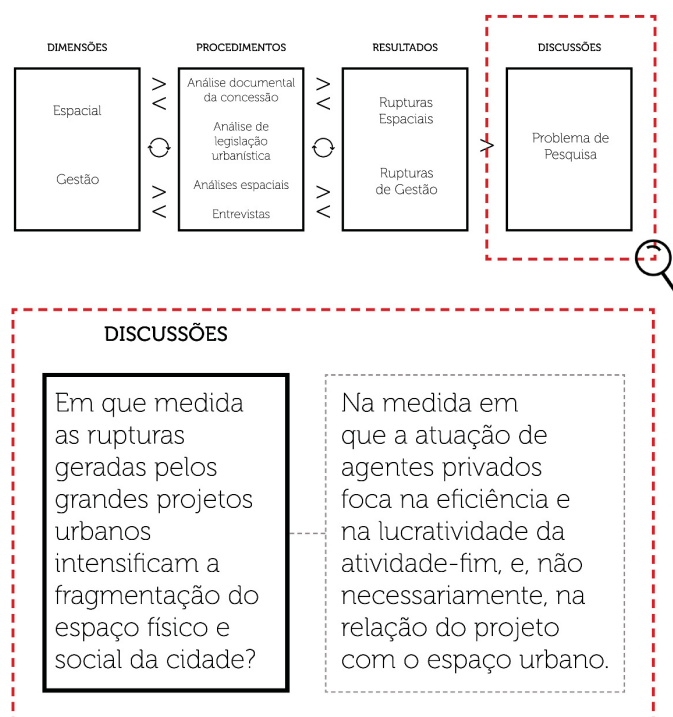
The Treachery of Images, Rene Magritte, 1929

*Aqui, eu discuto os resultados do capítulo anterior, relacionando-os com as referências exploradas para sustentar esta pesquisa. Em suma, revisito alguns pontos problematizados inicialmente, comparo meus resultados com estudos similares, extrapolo estes resultados para avançar o estado da arte sobre GPUs, trato de aplicações e implicações destes resultados, aponto limitações da pesquisa e explico como este estudo contribui para o conjunto da ciência e para sua linha de pesquisa dentro do PPU.*



A partir dos procedimentos, foram analisadas as dimensões e foram identificadas as rupturas. Agora, estes resultados serão discutidos a partir do problema de pesquisa (Figura 39).

Figura 39 - Detalhamento das discussões.



Organização: O autor (2019).

O papel dos GPUs de infraestrutura no espaço urbano é **paradoxal**. A ideia do “urbanismo fragmentado” (GRAHAM & MARVIN, 2002) é elucidativa ao sugerir que estes projetos são um problema de ordem *global* (global + local), pois, ao mesmo tempo, conectam metrópoles distantes e desconectam bairros adjacentes. Entretanto, apesar de causar efeitos perversos na escala local, este mesmo espaço urbano não existiria – pelo menos não da mesma forma – sem estes grandes projetos que fazem a rede global de cidades funcionar de forma dinâmica.

Os resultados desta pesquisa permitem observar a **integração** entre o GPU e o processo de reconfiguração da imagem de cidade global, mas também indicam a **desintegração** entre o GPU e a operação dos demais serviços de transportes e usos do solo no entorno. Ao passo que o GPU se **integra** com outras metrópoles ao oferecer novas rotas, se **desintegra** dos moradores do entorno ao dar início a um processo de reconfiguração do padrão de comércio de serviços, agora orientado para outro extrato social.

Adicionalmente, o porte expressivo do aeroporto e sua localização no centro geográfico de Guarulhos fazem com que desempenhe papel de limite na dinâmica intraurbana, e isso ocorre desde sua implantação inicial, sendo realmente infraestrutura para os cidadãos globais, e dificuldade de circulação para os locais. Percebe-se que, apesar de o GPU introduzir novos usos no espaço urbano, especialmente em seu entorno imediato, ele não altera substancialmente a morfologia urbana, pois as intervenções são pontuais, voltadas para necessidades imediatas e para interesses específicos do capital. É possível, no entanto, que a influência do GPU sobre a morfologia urbana ainda esteja por vir, já que o PMob idealiza que a nova ligação entre o Aeroporto e o Rodoanel venha a “acelerar o processo de ocupação e adensamento dos bairros” ao longo deste acesso que atravessará uma área “com forte tendência para usos industrial e de apoio logístico às indústrias e às atividades aeroportuárias” (PMG, 2019).

Considerando o período pós-concessão, entende-se que já há indícios da formação de um **corredor global supermoderno** na ligação do aeroporto à Dutra, seu principal acesso. Este corredor pode ser considerado uma nova centralidade urbana que, conforme apontado anteriormente, está espacialmente afastada das outras centralidades supermodernas da RMSP, localizadas no vetor sudoeste da cidade de São Paulo. A maior parte das obras pós-concessão são da própria concessionária e são localizadas dentro do sítio aeroportuário, que passa por um processo de densificação desde 2012. Já foram implantados um novo terminal internacional, um executivo, novos pátios de aeronaves, ampliação de pistas, um novo hotel e novos estacionamentos verticais e horizontais, por exemplo.

Nas grandes obras deste corredor aeroportuário que leva ao centro de São Paulo, está inclusa a nova linha de trem, recomendada pela consultora internacional McKinsey & Company (2010) ao Governo Federal brasileiro junto da recomendação da adoção do modelo de administração privada do setor de aeroportos. A ligação entre aeroportos e centros urbanos por trens tem sido entendida como condição essencial para cidades que almejam o status de cidade global (FREESTONE & BAKER, 2011). A nova linha da CPTM no local é, talvez, a obra mais expressiva deste vetor de desenvolvimento que emerge a partir do Aeroporto de Guarulhos e contrasta distintamente das ocupações precárias e informais do entorno. Além disso, o trem foi o epicentro do maior impasse do projeto desde 2012, já que a concessionária não

permitiu a chegada da linha 13-Jade junto aos terminais, sendo necessária mais uma baldeação entre modais. A “solução”, um novo monotrilho, ainda não está em construção e será paga pelo Governo Federal, que descontará o valor da obra da outorga devida pela concessionária. Percebe-se que, além da passividade do Governo Federal ao não utilizar o poder de veto da Infraero no consórcio para permitir que o trem adentrasse de fato o sítio aeroportuário, ele acabou prejudicado financeiramente com o desfecho do impasse.

Além de o aeroporto negar simbolicamente o contexto de precariedade urbana do entorno, suas externalidades impactam diretamente estas populações mais fragilizadas do espectro social, seja por meio do ruído de aeronaves sobre suas casas sem isolamento acústico, seja pela dificuldade em contornar o sítio aeroportuário para frequentar um bairro que está logo ali.

No caso da implantação dos modais sobre trilhos em Guarulhos, eles focam no público do aeroporto, e não nos habitantes. Aparentemente, no entanto, os novos trilhos não melhoram a circulação urbana nem para os passageiros, que pouco tem usado a nova linha da CPTM dada sua lentidão e distância de parada do aeroporto, nem para os moradores, que não foram o objeto de preocupação central na localização das novas estações de trem.

As alterações espaciais feitas pela concessionária focam na infraestrutura aeroportuária e no incremento das atividades comerciais dentro de seu sítio para intensificar os mecanismos de acumulação de capital ao longo da exploração do aeroporto, prevista para 20 anos. Neste processo de exploração econômica do projeto, os interesses da cidade e do estado de SP para o espaço urbano ficam em segundo plano. Inclusive, a mimetização do complexo aeroportuário para criar um simulacro de cidade global cria barreiras visuais, por meio de elementos midiáticos, entre a paisagem urbana tradicional e o corredor supermoderno por onde passam os cidadãos globais.

Os resultados, especialmente da análise documental, também indicam a omissão do planejamento urbano e metropolitano frente a estas relações caóticas entre a concessionária e os entes públicos. Tanto o contrato da concessão, elaborado pelo Governo Federal, quando os Planos Diretores de Guarulhos são omissos à relação entre GPU e espaço urbano. Além disso, em momento algum o PDUI,

elaborado pelo governo do estado, menciona o modal aeroviário ao tratar da FPIC dos transportes.

A despeito da função essencialmente metropolitana do GPU, na acepção filosófica do termo metrópole, sua imagem dentro da cidade é cheia de **contradições**. Mesmo antes da concessão, o aeroporto expôs o tensionamento entre movimentos de moradores do entorno e a possibilidade de construção de uma terceira pista de pousos e decolagens. Depois da concessão, voltou a apresentar o tensionamento entre os moradores do Bairro Jd. Novo Portugal e a concessionária em 2012, e agora, em 2019, entre os moradores da ocupação *Nova Vitória* e os planos de novas ampliações do complexo aeroportuário.

Na contramão dos exemplos de GPUs estudados por outros autores (LUNGO & SMOLKA, 2005; CUENYA & CORRAL, 2011; KOZAC & FELD, 2018; JAJAMOVICH, 2018), este trata de uma área menos prestigiada para se viver, especialmente pelo seu caráter de estruturador das redes logísticas e de transportes. Não foram identificadas, por exemplo, mudanças no lançamento de imóveis residenciais no entorno do GPU. Embora a questão da relação entre GPU e mercado imobiliário precise de mais pesquisas para ser elucidada, o foco da economia aeroportuária parece fazer com que a influência do GPU seja justamente no sentido de **não intensificar a dinâmica imobiliária** no entorno.

Este entorno parece ser visto pelos agentes privados e estatais como espaço potencial para os setores industrial e logístico, como preveem o PMob (PMG, 2019) e o novo PD (PMG, 2019), ao exaltarem a vocação industrial das macrozonas adjacentes ao aeroporto e o futuro acesso ao Rodoanel metropolitano. A proposta deste novo plano diretor é que seja implantada “infraestrutura compatível visando atrair empresas vinculadas à economia aeroportuária” no entorno da área concedida à *GRU Airport*.

Na escala nacional, nota-se um emaranhado de agentes na relação entre o Estado e o GPU. Por meio da ANAC, o Estado concede o projeto para o agente privado, pois alega não conseguir administrá-lo com eficiência. No entanto, depois de concedê-lo, financia a maior parte das obras de modernização por meio de seu banco de desenvolvimento. Além disso, investidores comuns também financiam o projeto por meio de emissão de títulos de dívida pela concessionária, o que esta pesquisa entendeu ser uma expressão da **financeirização** do espaço urbano, pois denota-se

**que o capital depende intrinsecamente de condições criadas pelo Estado para se reproduzir.**

Tomando a política de concessões aeroportuárias como um todo (2011-2019), verificou-se que os arranjos institucionais de cada aeroporto, e os agentes econômicos que os compõem, são diferentes a cada gestão do governo federal. Inclusive, cada gestão altera as regras de participação nas concessões de acordo com o perfil dos potenciais parceiros privados em cada momento. Inicialmente, empresas nacionais do ramo da construção civil se associavam entre si ou aos principais fundos de pensão de estatais, e da própria estatal Infraero, para formar consórcios vencedores. O aumento das exigências do Governo Federal quanto à experiência do parceiro privado no ramo aeroportuário parece ter facilitado a entrada no setor de uma das empresas do ramo de construção mais atuantes no momento, a Odebrecht.

Em 2017, início da acentuada neoliberalização da economia brasileira, o Governo Federal flexibiliza o modelo de pagamento de outorgas que passou a ser proporcional aos lucros do aeroporto, aproximando ainda mais os riscos do Estado. A partir deste mesmo ano, empresas estrangeiras passaram a entrar no setor, operando individualmente, sem a participação do capital nacional. Apenas em 2019, com o início da concessão em blocos, o capital nacional voltou a vencer as licitações. No entanto, os aeroportos mais lucrativos (blocos Nordeste e Sudeste), foram novamente vencidos por estrangeiros (espanhóis e suíços, respectivamente).

Na gestão Federal atual (2019-presente), outra mudança na dinâmica capitalista deste setor diz respeito à recomendação do PPI pela alienação da participação da Infraero nos aeroportos concedidos. Isso indica que o contrato foi delineado pelo Governo Federal de modo que houvesse mais flexibilidade para os movimentos de mercado da empresa pública, do que para os movimentos dos parceiros privados, demonstrando certo controle do Estado sobre os projetos concedidos.

Assim como nas pesquisas de outros GPUs que serviram de base para este estudo, principalmente as elaboradas pelo mesmo grupo de pesquisa que propôs esta metodologia, percebe-se que as decisões concernentes à implantação de GPUs não são tomadas de forma democrática. As principais motivações acionadas como justificativa da política de concessão da infraestrutura aeroportuária no Brasil foram o caos aéreo de 2006-2007 e a preparação da imagem global das principais metrópoles brasileiras para receber os megaeventos esportivos de 2014 e 2016.



A coordenação das obras de expansão aeroportuária por parte de agentes privados certamente dá ao projeto não somente ares de cidade global, como ares de propriedade privada. Na prática, isso dispensa a submissão das intervenções ao escrutínio popular. No entanto, o projeto continua sendo genuinamente público e a propriedade deve ser retornada ao Estado ao fim da concessão. Percebe-se, então, que o modelo de gestão privada é ferramenta para intervenções céleres no espaço, pois encontra menos obstáculos legais ao não ser submetido a rituais da administração pública como múltiplas licitações, audiências públicas ou consultas populares. Esta falta de participação popular parece, a partir das conclusões desta pesquisa, agravar a fragmentação do espaço urbano historicamente contrastante, com usos divergentes justapostos.

Este estudo, no entanto, encontrou limitações ao não obter entrevistas com agentes de todas as jurisdições de planejamento envolvidas com este GPU. Além disso, não foi possível obter dados junto a Prefeitura de Guarulhos sobre a dinâmica imobiliária do município, como lançamentos de alvarás no entorno aeroportuário, que permitiriam compreender melhor as questões fundiárias do entorno.

Apesar das limitações, os resultados obtidos se inserem no conjunto da ciência ao contribuir com a compreensão sobre modelos vigentes de políticas urbanas no Brasil e sobre impasses que ocorrem entre esferas do poder e agentes privados. Espera-se que esta discussão possa ser útil ao debate sobre as relações entre agentes públicos e privados no planejamento da infraestrutura de transportes das metrópoles brasileiras. Indica-se que os contratos de concessão precisam prever melhor integração das ações de intervenção da concessionária com as políticas de planejamento urbano das escalas municipal e metropolitana, para que sejam evitados impasses entre agentes de diferentes órgãos. É necessário também dar mais atenção aos impactos exógenos de GPUs tão disruptivos quanto os aeroportos sobre a população do entorno.

Não se está sugerindo que a política de concessões não tenha melhorado a dinâmica de longas viagens dentro deste país de dimensões continentais, apesar de este não ter sido o foco da análise. Argumenta-se que, além destas melhorias intrínsecas à atividade-fim, é preciso pensar na realidade urbana dos cidadãos diretamente impactados por estas intervenções que, muitas vezes, não lhe trazem

nenhum tipo de benefício direto, já que a aviação civil ainda não é acessível a todos os extratos sociais.

Os autores desta metodologia deixam claro que as políticas urbanas devem focar em dois objetivos: “o alargamento e aprofundamento da cidadania democrática e a redução das desigualdades socioespaciais vigentes na cidade” (VAINER et. al, 2012, p. 17). A partir da grade analítica que propuseram, conclui-se que nenhum destes objetivos foi atingido no caso das obras de ampliação e modernização do Aeroporto de Guarulhos. Muito pelo contrário: o projeto foi centralizado pela concessionária e evidenciou ainda mais o contraste entre a supermodernidade do projeto e a precariedade do território guarulhense.

Em face destas considerações e do problema de pesquisa, entende-se que as rupturas geradas pelos GPUs intensificam a fragmentação do espaço físico e social da cidade **na medida em que a atuação de agentes privados foca na eficiência e na lucratividade da atividade-fim, e, não necessariamente, na relação do projeto com o entorno, que deveria ser pautada por legislação urbanística e funções públicas de interesse comum da metrópole**. Pode-se entender que este modo dos agentes privados de intervir no espaço configura a **antítese do planejamento urbano**, pois trata-se de intervenção pontual para a resolução de um problema pontual, por vezes de ordem logística ou econômica. Neste cenário, as cidades são construídas a partir de recortes espaciais com objetivos diferentes, o que foi chamado pela literatura de “planejamento via projeto” (OLIVEIRA, 2012).

Por fim, entende-se que esta dissertação contribui à linha de pesquisa **Políticas e Instrumentos do Planejamento Urbano do PPU-UFPR** no sentido de que investiga a implantação de um modelo de política pública e “sua devida articulação com as propostas de cidade estabelecidas nos seus diversos níveis de planejamento”<sup>51</sup>. Apesar de suas limitações, entende-se que esta dissertação supera a “leitura binária em que as oposições tradicionais obscurecem a complexidade da articulação de elementos que transitam entre os diversos interesses e sobre as apreensões simbólicas que delineiam as muitas feições das cidades”<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.tecnologia.ufpr.br/portal/ppu/linha-de-pesquisa/>. Acesso: 3 dez. 2019.

<sup>52</sup> Idem.

A partir destas discussões, dá-se como atingido o objetivo geral da pesquisa (Figura 40).

Figura 40 - Objetivo geral atingido.

Entender as implicações socioespaciais de grandes projetos urbanos de infraestrutura de transportes, por meio do estudo de caso do Aeroporto de Guarulhos.



#### RESUMO DOS RESULTADOS

As implicações socioespaciais foram analisadas sob duas dimensões: *Espacial* e de *Gestão*. Concluiu-se que: (1) o GPU exacerbou a percepção das desigualdades socioterritoriais no município de Guarulhos a partir do contraste entre a infraestrutura modernizada e o entorno precário; (2) o modelo de concessões vigente, ao não regular a relação entre os projetos e o espaço urbano, deixa brechas para impasses de gestão; (3) embora seja um projeto de caráter público, a modernização via mercado não inclui participação social na tomada de decisões, que fica centralizada sob a atuação da concessionária.

Fonte: O autor (2020).

## EPÍLOGO

*Quanto à dicotomia da relação território versus gestão do território, entendo que não são apenas as forças de agentes públicos e privados que influenciam o modo como o espaço urbano se transforma. Acredito que o inverso também ocorra. Ou seja, a própria dinâmica brasileira, do estado de São Paulo, da metrópole paulista, ou do município de Guarulhos, exigem modificações neste ponto nodal do sistema logístico nacional que vão além das necessidades do entorno imediato e sofrem pressões exógenas, até mesmo de agentes internacionais, para atender a uma demanda global que é o transporte aéreo. Desse modo, não seria prudente “culpar” o aeroporto pelas rupturas identificadas, quando a própria dinâmica da região onde se insere requer sua existência e demanda sua constante ampliação e aumento de capacidade de operacional.*

*A própria noção de território se liquidifica neste raciocínio: o território do estudo de caso pode ser o município de Guarulhos, mas também pode ser a metrópole, a macrometrópole, o estado, o país ou, porque não!?, o mundo. É um ponto de confluência de pressões das esferas de poder do Estado, dos agentes privados nacionais e estrangeiros e dos usuários. Em síntese, poderia dizer que o objeto de estudo está mais condicionado à sua dinâmica de uso do que à sua localização no espaço, pois acredito que estes resultados seriam facilmente replicáveis em outras metrópoles. E talvez eu faça um teste em breve.*

*Boa parte do referencial teórico desta pesquisa foi construído com base nas discussões do Professor David Harvey sobre as mudanças na governança urbana resultantes da guinada neoliberal do final do século passado. O cerne da discussão de Harvey está na década de 1980, e não me parece, com base em leituras e observações empíricas, que o cenário norte-americano tenha, desde então, experimentado qualquer tipo de reversão no modelo estrategista de se planejar a cidade via mercado. Seria ingênuo imaginar que uma reversão para a produção Estatal do espaço fosse acontecer no Brasil, pelo menos no curto prazo, já que estamos diante de uma guinada neoliberal pra chamar de nossa.*

*Portanto, não parece restar alternativa a não ser dialogar com as práticas atuais buscando, ao menos, a minimização de danos deste modelo de produção de tudo via mercado. Essencialmente, pequenas alterações no modelo de concessão de*

*aeroportos poderiam minimizar as rupturas no espaço urbano. Talvez, o cerne das questões que esta dissertação discutiu esteja na ausência de uma agenda urbana clara para o país, além do estilo patrimonialista e deturpado de se negociar problemas e soluções no Brasil.*

*As parcerias público-privadas e as concessões, em tese, planejam todos os custos da vida de um projeto, inclusive de manutenção, em uma só iniciativa contratual. É uma saída consistente, pelo menos no campo das ideias, para que se tenha controle fiscal no longo prazo. O modelo de administração privada deste segmento dos transportes tem potencial para expressivo crescimento do setor em um país tão grande, com uma classe média tão grande. Porém, falta ainda a capacidade de planejar e de projetar pensando melhor em nossas cidades para evitar a exacerbação de nosso tecido urbano secularmente fragmentado e desigual.*

*Para a surpresa de ninguém, eu concluo que o espaço urbano é muito mais complexo do que fenômenos físicos visíveis e palpáveis. A dimensão “teórica” de um projeto, que aqui eu chamei de Dimensão de Gestão, tem uma influência enorme sobre o que de fato se solidifica na Dimensão Espacial. E os indicadores que eu utilizei para analisar estas duas dimensões poderiam ser melhorados, removidos ou adicionados a cada dia, pois a cidade não para de mudar. Por força dos prazos acadêmicos, esta é minha contribuição temporária.*



## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n.15, p. 510-555, 1995.

ALMEIDA, C. H. Concessa Venia: a concessão urbana da produção do espaço em grandes obras públicas. In: **Anais do XV ENANPUR**, Recife, 2013.

ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. **Mega-projects**: The changing politics of urban public investment. Washington, D.C./Cambridge, Mass, Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. Edital do Leilão Nº 2/2011. **Concessão Para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Brasília, Campinas e Guarulhos**. Brasília: ANAC, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos**. Brasília: ANAC, 2012.

ANDREOLI, M.; MOREIRA, T. Uma análise histórico conceitual dos megaeventos esportivos e seus desdobramentos na cidade contemporânea. **EURE**, Santiago, v. 41, n. 123, p. 289-307, 2015.

ARANTES, O. B. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2001.

ARANTES, P. Forma, Valor e Renda na Arquitetura Contemporânea. **ARS**, ano 7, n.16, p. 85-108, 2010.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: A cultura das novas gestões urbanas In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ASCHER, F. **Los nuevos principios del urbanismo**: el fin de las ciudades no está a la orden del día. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

AUGÉ, M. **Não-lugares**: introdução a uma antropologia da supermodernidade. 5ª ed. Campinas: Papirus, 2005.

BOURDIEU, P. **A Profissão do Sociólogo**: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOVELDT, G. te. A new railway tunnel under Brussels? Assessing political feasibility and desirability with competence-based multi criteria analysis. **Transport Policy**. Bruxelas, n. 66, p. 30–39, 2018.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília: Presidência da República, 2004.

BRASIL. DECRETO Nº 7.624, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2011. **Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão**. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. LEI Nº 13.499, DE 26 DE OUTUBRO DE 2017. **Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário**. Brasília: Presidência da República, 2017.

CARDOSO, M. L. O mito do método. **Seminário de Metodologia Estatística**. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1971.

CARRIÓN, A. Megaprojects and the Restructuring of Urban Governance: The Case of the New Quito International Airport. **Latin American Perspectives**. [s. l.], v. 43, n. 1, p. 252–265, 2016.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4ª ed. São Paulo: Editora Afiliada, 2003.

CUENYA, B. Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina. **Medio Ambiente y Urbanización**. [s.l.], v. 65, n. 1, pp. 81-108, 2006.

CUENYA, B. Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 185-212, 2011.

CUENYA, B.; CORRAL, M. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. **EURE**. Santiago, v. 37, n. 111, pp. 25-45, 2011.

DE MATTOS, C. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 212, p. 82-96. 2007.

FARIA, J. H. de. Dimensões da Matriz Epistemológica em Estudos em Administração: uma proposição. **Anais do XXXVI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

FARIA, J. R. V. de. **Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Porque as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 122, p. 19-38, 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metr poles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio? In: FURTADO, B. A., KRAUSE, C., DE FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Terr rio Metropolitano, Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013. p. 21-52.

FIX, M. Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global". **Caderno CRH** (UFBA), v. 22, p. 41-64, 2009.

FREESTONE, R; BAKER, D. Spatial Planning Models of Airport-Driven Urban Development. **Journal of Planning Literature**, n. 26(3), p. 263-269, 2011.

FREITAS, D. M. **Desvelando o campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Tese de doutorado: NPGAU, UFMG, 2016.

GADENS, L. N. et al. Das Práticas de Gestão de Grandes Projetos Urbanos. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 21-32, 2012.

GOVERNO DO ESTADO. Minuta. **Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo – PDUI-RMSP e dá outras providências**. Versão da Minuta: 4 dez. 2018. São Paulo: Governo do Estado, 2018.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. **Splintering Urbanism**. Londres: Taylor & Francis Group, 2002.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005b.

HARVEY, D. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.

HARVEY, D. 17 **Contradições e o Fim do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HAYNES, W. Infrastructure Megaproject Leadership, Management, Innovation, and Accountability. **Public Works Management & Policy**, [s. l.] v. 16, n. 3, p. 193–198, 2011.

IMRIE, R.; RACO, M. How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom. **Transactions of the Institute of British Geographers**, [s. l.] v. 24, p. 45-63, 1999.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Estruturação de Projetos de PPPs e Concessão no Brasil**: Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. Brasília, 2016.

JAJAMOVICH, G. Promocionando grandes proyectos urbanos: cuestiones (trans)locales en Puerto Madero (Buenos Aires), 1989-2017. **Revista de Urbanismo**. Santiago, v. 38, pp. 1-13, 2018.

JESSOP, B. **The State**: Past, Present, Future. Cambridge: Polity Press. 2016.

KALINOSKI, R. FARIA, J. R. V. Brazil Corp.: Panorama da Produção e Administração Privada da Infraestrutura Aeroportuária Brasileira. In: **Anais do XVIII**

**Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.** Natal: ANPUR, 2019.

KOZAC, D.; FELD, N. Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). **EURE**, Santiago, v. 44, n. 133, p. 187-210, 2018.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1995

LITTLE, R. G. The Emerging Role of Public–Private Partnerships in Megaproject Delivery. **Public Works Management & Policy**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 240–249, 2011.

LOPES, A. R. G.; NETO, L. M. O Aeroporto Internacional de Florianópolis e o Aglomerado Produtivo do Entorno. **Revista de Ciências da Administração**, [s. l.], v. 7, n. 13, [s.p.], 2005.

LUNGO, M. Grandes Proyectos Urbanos: Desafios para las ciudades latinoamericanas. **Lincoln Institute of Land Policy**. [s. l.], [s. p.], 2002.

LUNGO, M.; SMOLKA, M. Land Value and Large Urban Projects: The Latin American experience. **Land Lines**. Cambridge, v. 17, n. 1, p. 3-6, 2005.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, Vozes, 2011.

MARINS, P. C. G. Habitação e Vizinhaça: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: NOVAIS, F. A.; SEVCENKO, N. **História da Vida Privada no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil.** Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010.

MORI, K. K. A ideologia na constituição do espaço brasileiro. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 49-72.

MOURA, R. Grandes Projetos Urbanos e Planejamento Territorial. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 7-30, 2011.



NABUCO, A. L. et al. À procura de evidência empírica acerca dos processos de segregação sócio espacial em Grandes Projetos Urbanos: o caso do Vetor Norte de Belo Horizonte. In: **Anais do XVII ENANPUR**. São Paulo, 2017.

NOBRE, E. A. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e “gentrificação” no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: **Anais do X ENANPUR**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009.

NOVAIS, P. et al. Grandes Projetos Urbanos: Panorama da Experiência Brasileira In: **Anais do XII ENANPUR**. Belém: ANPUR, 2007.

OLIVEIRA, F. L. de. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, F. L. de. et al. (orgs.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 66-89.

OLIVEIRA, A. de. Os grandes projetos urbanos como estratégia de crescimento econômico. **EURE**, Santiago, v. 39, n. 117, p. 147-163, 2013.

OLIVEIRA, C. M. de.; FLORES, R. K. Conflitos no espaço urbano: um Cais Mauá de todos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 18, n. 2, p. 224-239, 2016.

PALHARES, G. L. **Transporte aéreo e turismo**: Gerando desenvolvimento socioeconômico. São Paulo: Aleph, 2001.

PARADEDA, J. M. **Megaeventos, Reestruturação Urbana e Gentrificação**: O caso do Projeto Porto Maravilha – Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS, 2015.

PEREIRA, V. B. **Transportes**: história, crises e caminhos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

POULANTZAS, N. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Lei Nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004. **Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano, econômico e social do município de Guarulhos e dá outras providências.** Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. **Parecer do Estudo de Impacto Ambiental do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – André Franco Montoro.** Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Lei Nº 6.253, de 24 de maio de 2007. **Dispõe sobre o Uso, a Ocupação e o Parcelamento do Solo no Município de Guarulhos e dá providências correlatas.** Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Lei Nº 6.984, de 21 de dezembro de 2011. [...] **Concessão de anistia de multas na zona aeroportuária [...]**. Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Lei Nº 7.730, de 04 de julho de 2019. **Institui o plano diretor do Município de Guarulhos (...).** Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. **Plano de Mobilidade Urbana de Guarulhos:** Relatório com Diagnóstico, Prognóstico e Propostas. Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2019b.

RUFINO, M. B. C. Public-Private Partnerships and Their Implications for Inclusive Urbanisation in Brazil. **Regions Magazine**, [s. l.], v. 303, p. 14-15, 2016.

SÁNCHEZ, F. A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 16, p. 31-49, 2001.

SÁNCHEZ, F. et al. Produção de Sentido e Produção do Espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. **Revista Paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, p. 39-56, 2004.

SANTOS, C. J. F. **Identidade Urbana e Globalização:** a formação dos múltiplos territórios em Guarulhos – SP. São Paulo: Annablume; Guarulhos: Sindicato dos Professores de Guarulhos, 2006.

SILVA, A. M. Processo decisório e conflitos: questões e reflexões a partir dos megaprojetos. **Revista Brasileira de Sociologia**, [s. l.] v. 5, n. 9, p. 113-140, 2017.

SLOCUM, T. A. Et al. **Thematic Cartography and Geovisualization**. 3. ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2009.

TEIXEIRA, S. H. O. Planejamento corporativo e concessão aeroportuária no Brasil. **Mercator**, 17, [s.p.], 2018.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; FREITAS, D. M. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 47, p. 61-84, 2020.

ULTRAMARI, C. CIFFONI, A. L. Grandes projetos urbanos: a apologia do distante e o receio do perto. **Paranoá**. Brasília, n. 13, p. 37-44, 2014.

VAINER, C. B. et al. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos metropolitanos. In: OLIVEIRA, F. L. de. et al. (orgs.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 11-23.

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

WRIGHT, I. Are we all neoliberals now? Urban planning in a neoliberal era. In: **The 49th World Congress of the International Society of City and Regional Planners**. Disponível em: [http://www.isocarp.net/data/case\\_studies/2412.pdf](http://www.isocarp.net/data/case_studies/2412.pdf). Acesso: 8 jan. 2019. Brisbane, Austr  lia, 2013.

YOUNG, S. B.; WELLS, A. T. **Airport**: Planning and Management. 6th ed. New York: McGraw Hill, 2003.